



Acuerdo de la Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de 21 de julio de 2010

Informe 1/2010, de 21 de julio de 2010. Los encargos de gestión. Algunas consideraciones sobre los encargos de gestión regulados en los artículos 4.1 *n* y 24 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público. Distinción con las encomiendas o encargos de gestión de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común

Antecedentes

1. El Interventor General de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears ha formulado la siguiente consulta a la Junta Consultiva:

La Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público (LCSP) prevé las encomiendas o encargos de gestión como un instrumento que permite a las administraciones y a otros poderes adjudicadores llevar a cabo las prestaciones necesarias para el cumplimiento de sus finalidades, utilizando sus propios medios. Estos encargos vienen regulados en los artículos 4.1 *n*) y 24 de la Ley. Los requisitos que debe reunir la entidad para poder ser considerada medio propio se encuentran perfectamente definidos en el apartado 6 del artículo 24 de este texto legal, a los efectos de este artículo y del artículo 4.1 *n*).

En aplicación de esta normativa las entidades del sector público de la CAIB reciben órdenes de ejecución como medios propios y órdenes de gestión de ejecución a través de contratistas terceros que son contratados de acuerdo con las normas de aplicación, en función del importe y la naturaleza del contrato.

El Informe 2/2008, de 27 de noviembre de la Comisión Consultiva de Contratación Administrativa de la Junta de Andalucía, sobre diversas cuestiones relativas a las encomiendas de gestión o de ejecución, resulta esclarecedor en muchos aspectos, pero es necesario que sea la Junta Consultiva de Contratación de las Illes Balears la que, en nuestro ámbito, se pronuncie respecto de las cuestiones que se plantean en el citado informe.



Considerando la importancia y complejidad de la cuestión, resulta necesario esclarecer algunas dudas, que, una vez resueltas, permitirán dar unas pautas de actuación homogéneas en la fiscalización de los expedientes de gasto derivados de estos encargos. Por ello, en virtud del artículo 12.1 de su Reglamento de Organización y Funcionamiento, se solicita informe sobre las siguientes cuestiones:

1. En primer lugar, prescindiendo de la terminología utilizada por la LCSP para regular estas figuras, ¿estamos ante una encomienda de gestión diferente de las reguladas en las leyes de régimen jurídico (Ley de Cortes 30/1992 y Ley autonómica 3/2003), dado que estas encomiendas no parten de una relación obligatoria, como en el caso que nos ocupa en la presente consulta?
2. Si no resulta ser de aplicación el régimen jurídico establecido en las leyes citadas, con independencia del nombre que las partes otorguen al negocio y de la forma que se dé a estos encargos obligatorios, la comunicación efectuada por la Administración encargando una actuación a alguno de sus medios propios, ¿supondrá la orden para iniciarla, sin que pueda entenderse condicionada su eficacia a la formalización y publicación de un acuerdo entre las partes?
3. Los sistemas regulados en los artículos 4.1 *n*) y 24 de la LCSP, ¿constituyen figuras jurídicas distintas con un régimen jurídico para cada una de ellas sin que sea posible utilizar ambas figuras conjuntamente para la ejecución de una única prestación?
4. ¿Qué características detalladas presenta el régimen jurídico de las encomiendas de gestión obligatorias a medios propios, para cada una de las figuras que existen, según la conclusión a la que llegue la Junta?
5. ¿Qué características comunes presenta el régimen jurídico de las encomiendas de gestión obligatorias a medios propios, para cada una de las figuras que existen, según la conclusión a la que llegue la Junta?
6. En el caso de que se considere que tan solo existe la figura del artículo 4.1 *n*, respecto de la entidad que actúa como medio propio, ¿existe algún límite en el sentido de que el medio propio efectivamente disponga, de manera directa o indirecta, de medios para llevar a cabo la actividad que se le ha encargado? ¿Es posible que no disponga de estos medios y que, en consecuencia, su función deba reducirse exclusivamente a tramitar la contratación con agentes externos? ¿No se estaría eludiendo la aplicación de un régimen jurídico más riguroso (el que prevé la LCSP para los contratos administrativos), que se ve sustituido por un régimen de adjudicación mucho más ligero, sobre todo en la contratación no sujeta a regulación armonizada?



Se acompaña informe de los Servicios Jurídicos de la Consejería de Economía, Hacienda e Innovación, de acuerdo con el apartado 3 del artículo 16 de su Reglamento de Funcionamiento.

2. El Interventor General de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears está legitimado para solicitar informes a la Junta Consultiva de Contratación, de conformidad con el artículo 12.1 del Decreto 20/1997, de 7 de febrero, de creación de esta Junta Consultiva, y el artículo 15.1 de su Reglamento de Organización y Funcionamiento, aprobado mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno de 10 de octubre de 1997. Al escrito se adjuntan un informe del Servicio Jurídico de la Consejería de Economía y Hacienda y un documento con el parecer de la Intervención General, de acuerdo con el artículo 16.3 del Reglamento. Por tanto, se reúnen los requisitos previos de admisión para poder emitir el informe solicitado.

Consideraciones jurídicas

1. El escrito de consulta plantea diversas cuestiones relacionadas con el régimen jurídico de los encargos de gestión que regulan los artículos 4.1 *n* y 24 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP).

Las dos primeras preguntas hacen referencia, por una parte, a la diferenciación entre la figura de las encomiendas o encargos de gestión regulados en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y, en el ámbito autonómico, en la Ley 3/2003, de 26 de marzo, de Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, y la figura de los encargos de gestión que prevé la LCSP, y, por otra, a la formalización de los encargos a los medios propios en la normativa reguladora de la contratación.

El resto de cuestiones que se plantean están relacionadas con la diferenciación, en su caso, de las figuras reguladas en los artículos 4.1 *n* y 24 de la LCSP, y con el régimen jurídico de los encargos a medios propios. En concreto, se solicita un pronunciamiento sobre si estos artículos regulan figuras diferentes, la enunciación de sus características detalladas y de sus características comunes, y la resolución de algunas dudas que plantea la contratación, por parte del medio propio que ha recibido un encargo, de un tercero para ejecutar la prestación objeto del encargo.

Con carácter previo debe hacerse una precisión terminológica, ya que la LCSP utiliza diversas expresiones que pueden considerarse análogas, por lo que en este



Informe se utilizarán las expresiones “encargo” o “encargo de gestión”, que recogen los negocios jurídicos a los que se refiere el artículo 4.1 *n* en relación con el artículo 24.6 de la LCSP.

2. La Junta Consultiva ha resuelto recientemente las dos primeras cuestiones planteadas en el Informe 6/2009, de 30 de marzo de 2010, al cual nos remitimos, y cuyas conclusiones se reproducen, como conclusiones, en este Informe, con una precisión adicional.

Según se explica detalladamente en el Informe, los encargos de gestión regulados en el artículo 15 de la Ley 30/1992 y en la Ley de Contratos del Sector Público son figuras diferentes. Así, el conflicto entre estas normas debe resolverse aplicando la doctrina de la *lex posterior* y el principio de la ley especial respecto de la ley general.

Los encargos de gestión del artículo 4.1 *n* de la LCSP deben adoptar la forma oportuna de acuerdo con la naturaleza de la entidad y del órgano concreto que realiza el encargo y deben comunicarse al ente instrumental que lo debe cumplir, sin que sea necesaria la formalización ni, por tanto, la publicación, de ningún convenio o acuerdo entre la entidad que efectúa el encargo y la entidad destinataria de éste. Todo ello sin perjuicio de que, ante el silencio de la Ley, pueda plantearse la necesidad o la conveniencia de establecer un régimen de publicidad a efectos de control, en los términos que se indican más adelante.

Debe tenerse en cuenta que el encargo de gestión a una entidad que tenga la condición de medio propio es de ejecución obligatoria siempre que la actividad esté incluida en el objeto social de la entidad, y es inmediatamente ejecutivo, no siendo susceptible de recurso, de acuerdo con lo que establecen las letras *b* y *c* del artículo 20 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Pasemos a analizar ahora el resto de cuestiones que plantea la Intervención General.

3. El denominado *contrato interno* o *in house providing* es una relación jurídica en la que un poder adjudicador encarga la prestación de una obra o de un servicio a un ente instrumental con personalidad jurídica propia sin aplicar la legislación contractual. Se trata de una manifestación de la potestad autoorganizativa de las administraciones públicas por la cual el interés público se satisface mediante una actividad interna, y que se inspira en la doctrina y la práctica denominada en



el mundo anglosajón *in house providing* (literalmente, ‘suministro doméstico o interno’). Si bien se trata de una modalidad de gestión admitida por el Derecho comunitario, es una excepción.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha elaborado una importante doctrina en relación con los contratos denominados *in house* o *in house providing*, primero con la sentencia de 18 de noviembre de 1999, *Teckal*, dictada en el asunto C-107/98, y, posteriormente, en las sentencias *Stadt Halle, Comisión/España, Parking Brixen y Comisión/Austria*, de 2005; la sentencia *Carbotermo*, en el año 2006; las sentencias *TRAGSA y Aperymco* en el año 2007, y la sentencia *Coditel* en el año 2008. Esta doctrina permite realizar encargos, que no tienen la consideración de contratos, a entes instrumentales con personalidad jurídica propia siempre que se cumplan los siguientes requisitos:

- Que el encargo se formalice entre una entidad adjudicadora y una entidad formalmente diferente de ésta pero sobre la cual ejerce un control análogo al que ejerce sobre sus propios servicios.
- Que el ente instrumental lleve a cabo la parte esencial de su actividad con la entidad o las entidades públicas que la controlan.
- Que el capital del ente instrumental sea de titularidad totalmente pública.

Esta Junta Consultiva ha analizado en diversas ocasiones esta figura, como por ejemplo en los informes 1/2006 y 2/2007 y, más recientemente, en el Informe 4/2009, de 27 de noviembre, a cuya consideración jurídica cuarta nos remitimos para una explicación más detallada sobre la configuración de los contratos *in house providing*.

4. La LCSP ha incorporado la doctrina jurisprudencial del Tribunal de Justicia en relación con los contratos *in house* en los artículos 4.1 *n* y 24.6, de forma que la LCSP contiene una regulación más completa que la de las leyes de contratos precedentes.

El artículo 4.1 *n* excluye del ámbito de aplicación de la Ley de Contratos los siguientes negocios jurídicos:

Los negocios jurídicos en cuya virtud se encargue a una entidad que, conforme a lo señalado en el artículo 24.6, tenga atribuida la condición de medio propio y servicio técnico del mismo, la realización de una determinada prestación. No obstante, los contratos que deban celebrarse por las entidades que tengan la consideración de medio propio y servicio técnico para la realización de las prestaciones objeto del encargo



quedarán sometidos a esta Ley, en los términos que sean procedentes de acuerdo con la naturaleza de la entidad que los celebre y el tipo y cuantía de los mismos, y, en todo caso, cuando se trate de contratos de obras, servicios o suministros cuyas cuantías superen los umbrales establecidos en la Sección 2.ª del Capítulo II de este Título Preliminar, las entidades de derecho privado deberán observar para su preparación y adjudicación las reglas establecidas en los artículos 121.1 y 174.

Por tanto, este artículo engloba cualquier negocio mediante el cual un poder adjudicador encarga a un ente instrumental la realización de una prestación de naturaleza contractual. Tal como se deduce de la Ley, parece que este negocio jurídico debe considerarse un negocio “unilateral”, en la medida en que su perfección o existencia no requiere del concurso de la voluntad de la persona a quien se efectúa el encargo.

El artículo 24.6 de la LCSP dispone lo siguiente:

A los efectos previstos en este artículo y en el artículo 4.1.n), los entes, organismos y entidades del sector público podrán ser considerados medios propios y servicios técnicos de aquellos poderes adjudicadores para los que realicen la parte esencial de su actividad cuando éstos ostenten sobre los mismos un control análogo al que pueden ejercer sobre sus propios servicios. Si se trata de sociedades, además, la totalidad de su capital tendrá que ser de titularidad pública.

En todo caso, se entenderá que los poderes adjudicadores ostentan sobre un ente, organismo o entidad un control análogo al que tienen sobre sus propios servicios si pueden conferirles encomiendas de gestión que sean de ejecución obligatoria para ellos de acuerdo con instrucciones fijadas unilateralmente por el encomendante y cuya retribución se fije por referencia a tarifas aprobadas por la entidad pública de la que dependan.

La condición de medio propio y servicio técnico de las entidades que cumplan los criterios mencionados en este apartado deberá reconocerse expresamente por la norma que las cree o por sus estatutos, que deberán determinar las entidades respecto de las cuales tienen esta condición y precisar el régimen de las encomiendas que se les puedan conferir o las condiciones en que podrán adjudicárseles contratos, y determinará para ellas la imposibilidad de participar en licitaciones públicas convocadas por los poderes adjudicadores de los que sean medios propios, sin perjuicio de que, cuando no concurra ningún licitador, pueda encargárseles la ejecución de la prestación objeto de las mismas.

El artículo 24.6 incorpora los requisitos de la jurisprudencia comunitaria, y hace referencia a la posibilidad de que el medio propio tenga personalidad jurídica



diferente.

De acuerdo con la regulación de la figura de los encargos a los que hace referencia el artículo 4.1 *n*, cabe destacar, como características principales de la misma, las siguientes:

– El encargo lo puede realizar cualquier ente del sector público que sea poder adjudicador, si bien algún autor también ha apuntado que los entes que no tienen carácter de poder adjudicador también pueden efectuar encargos de este tipo.

– Los encargos los pueden recibir los “entes, organismos y entidades del sector público”, de acuerdo con el artículo 24.6, y siempre que se cumplan los requisitos definidos por la jurisprudencia comunitaria. En estos casos la relación se puede calificar de contrato doméstico o *in house* y queda excluida del ámbito de aplicación de la Ley, sin perjuicio de que, en otras circunstancias, cualquiera de estas entidades pueda establecer una relación contractual con un poder adjudicador y estar sujeta a la LCSP.

– El encargo puede tener por objeto cualquiera de los tipos de contratos incluidos en el ámbito de aplicación objetivo de la LCSP. Por tanto, se incluyen en el mismo los contratos típicos, los administrativos especiales y los privados, tanto si están sujetos a regulación armonizada como si no lo están.

– Los contratos que deban celebrar las entidades que tengan la consideración de medio propio y servicio técnico para la realización de las prestaciones objeto del encargo quedan sometidos a la LCSP en los términos que sean procedentes de acuerdo con la naturaleza de la entidad que los celebre y su tipo y cuantía, y tienen la calificación que corresponda de acuerdo con la tipología prevista.

En caso de que se trate de contratos de obras, servicios o suministros sujetos a regulación armonizada, las entidades de derecho privado deben observar para su preparación y adjudicación las reglas que establecen los artículos 121.1 y 174.

– El riesgo y ventura de los contratos que el medio propio celebre con terceros recae en éstos.

5. El artículo 24 de la LCSP, bajo el epígrafe “Ejecución de obras y fabricación de bienes muebles por la Administración, y ejecución de servicios con la colaboración de empresarios particulares”, recoge, en los apartados 1 a 5, la



figura tradicional de la ejecución por la Administración en los siguientes términos:

1. La ejecución de obras podrá realizarse por los servicios de la Administración, ya sea empleando exclusivamente medios propios o con la colaboración de empresarios particulares siempre que el importe de la parte de obra a cargo de éstos sea inferior a 5.278.000 euros, cuando concorra alguna de estas circunstancias:

a) Que la Administración tenga montadas fábricas, arsenales, maestranzas o servicios técnicos o industriales suficientemente aptos para la realización de la prestación, en cuyo caso deberá normalmente utilizarse este sistema de ejecución.

b) Que la Administración posea elementos auxiliares utilizables, cuyo empleo suponga una economía superior al 5 por 100 del importe del presupuesto del contrato o una mayor celeridad en su ejecución, justificándose, en este caso, las ventajas que se sigan de la misma.

c) Que no haya habido ofertas de empresarios en la licitación previamente efectuada.

d) Cuando se trate de un supuesto de emergencia, de acuerdo con lo previsto en el artículo 97.

e) Cuando, dada la naturaleza de la prestación, sea imposible la fijación previa de un precio cierto o la de un presupuesto por unidades simples de trabajo.

f) Cuando sea necesario relevar al contratista de realizar algunas unidades de obra por no haberse llegado a un acuerdo en los precios contradictorios correspondientes.

g) Las obras de mera conservación y mantenimiento, definidas en el artículo 106.5.

h) Excepcionalmente, la ejecución de obras definidas en virtud de un anteproyecto, cuando no se aplique el artículo 134.3.a).

i) En los supuestos de la letra d) del artículo 206.

En casos distintos de los contemplados en las letras d), g) y h), deberá redactarse el correspondiente proyecto, cuyo contenido se fijará reglamentariamente.

2. La fabricación de bienes muebles podrá efectuarse por los servicios de la Administración, ya sea empleando de forma exclusiva medios propios o con la colaboración de empresarios particulares siempre que el importe de la parte de la prestación a cargo de éstos sea inferior a las cantidades señaladas en el artículo 15, cuando concorra alguna de las circunstancias previstas en las letras a), c), d), e) e i) del apartado anterior, o cuando, en el supuesto definido en la letra b) de este mismo apartado, el ahorro que pueda obtenerse sea superior al 20 por 100 del presupuesto del suministro o pueda obtenerse una mayor celeridad en su ejecución.



Se exceptúan de estas limitaciones aquellos suministros que, por razones de defensa o de interés militar, resulte conveniente que se ejecuten por la Administración.

3 La realización de servicios en colaboración con empresarios particulares podrá llevarse a cabo siempre que su importe sea inferior a las cantidades establecidas en el artículo 16, y concurra alguna de las circunstancias mencionadas en el apartado anterior, en lo que sean de aplicación a estos contratos.

Se exceptúan de estas limitaciones los servicios de la categoría 1 del anexo II cuando estén referidos al mantenimiento de bienes incluidos en el ámbito definido por el artículo 296 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.

4. Cuando la ejecución de las obras, la fabricación de los bienes muebles, o la realización de los servicios se efectúe en colaboración con empresarios particulares, los contratos que se celebren con éstos tendrán carácter administrativo especial, sin constituir contratos de obras, suministros o servicios, por estar la ejecución de los mismos a cargo del órgano gestor de la Administración. La selección del empresario colaborador se efectuará por los procedimientos de adjudicación establecidos en el artículo 122, salvo en el caso previsto en la letra d) del apartado 1 de este artículo. En los supuestos de obras incluidas en las letras a) y b) del apartado 1, la contratación con colaboradores no podrá sobrepasar el 50 por 100 del importe total del proyecto.

5. La autorización de la ejecución de obras y de la fabricación de bienes muebles y, en su caso, la aprobación del proyecto, corresponderá al órgano competente para la aprobación del gasto o al órgano que determinen las disposiciones orgánicas de las Comunidades Autónomas, en su respectivo ámbito.

De esta manera la LCSP ha unificado, en un único artículo, la regulación del sistema tradicional de ejecución de obras, de fabricación de bienes muebles y de prestación de servicios por la Administración.

Tradicionalmente, la legislación española de contratos ha admitido que la Administración lleve a cabo obras, suministros o servicios siempre que disponga de medios suficientes. Es lo que la legislación del siglo XIX denominaba ejecución “por administración”, ante “la contrata”, llevada a cabo por un empresario particular. Por tanto, debe diferenciarse este último contrato de las relaciones en las que la Administración no contrata sino que se limita a hacer uso de sus medios propios.



La Ley de Contratos del Estado de 8 de abril de 1965 regulaba la ejecución de obras por la Administración en el artículo 60, y permitía a la Administración ejecutar obras directamente en determinados casos.

La Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas regulaba la materia en los artículos 153 y 154, referentes a las obras, en los artículos 195 y 196, en cuanto a la fabricación de bienes muebles, y en el artículo 200 para los servicios, con criterios similares a los actuales. En ambos casos se establecía que los propios servicios de la Administración podían efectuar las prestaciones mediante sus medios personales o reales o con la colaboración de empresarios particulares, siempre que se produjeran determinadas circunstancias.

El Texto refundido de esta Ley, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, recogió esta posibilidad en los mismos términos en los artículos 152 y 153, para las obras, en los artículos 194 y 195 para la fabricación de bienes muebles y en el artículo 199 para los servicios. El Reglamento General de la Ley, aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, vigente actualmente, desarrolla la regulación de esta figura en los artículos 174 a 179 en cuanto a las obras, en el artículo 194 en cuanto a la fabricación de bienes muebles y en el artículo 196.2 en cuanto a los servicios.

Finalmente, pues, la LCSP ha regulado esta figura tradicional en los apartados 1 a 5 del artículo 24.

Debe destacarse, respecto del ámbito subjetivo de estos cinco primeros apartados del artículo 24, que se dirigen sólo a las entidades que tienen carácter de Administración pública a efectos de la Ley de Contratos, tal como indica la referencia a la “Administración” en el epígrafe y se infiere, sin duda, de la redacción de estos preceptos, que indica que la Administración puede llevar a cabo estas prestaciones, y que el apartado 4 establece que los contratos que se celebren con los empresarios colaboradores tienen el carácter de administrativos especiales, circunstancia que implica necesariamente que los celebre una Administración pública, dado que en caso contrario el contrato sería privado, de acuerdo con el artículo 20 de la LCSP.

A diferencia del ámbito subjetivo de los apartados 1 a 5 del artículo 24, las previsiones del artículo 24.6 están claramente dirigidas a todos los poderes adjudicadores, ya sean Administración pública *stricto sensu* o no, en consonancia con el artículo 4.1 *n* y la jurisprudencia comunitaria.



Por tanto, las principales características de la figura que regulan los apartados 1 a 5 del artículo 24 son estas:

- Solamente puede efectuar el encargo una Administración pública en el sentido previsto en el artículo 3.2 de la LCSP.
- El encargo puede tener por objeto exclusivamente la ejecución de obras, la fabricación de bienes muebles y la prestación de servicios.
- Los empresarios colaboradores sólo pueden ejecutar una parte de la prestación.
- Los contratos que se celebren con los empresarios colaboradores tienen el carácter de administrativos especiales.
- El riesgo y ventura en la ejecución de la prestación objeto del encargo recae en la Administración, dado que la ejecución se lleva a cabo con la utilización de sus medios propios.

6. Como hemos apuntado, los encargos de gestión de los artículos 4.1 *n* y 24 son dos figuras diferentes. Por una parte, el artículo 24 regula, en los apartados 1 a 5, la ejecución de obras y la fabricación de bienes muebles por la Administración, y la prestación de servicios con la colaboración de empresarios particulares, y, por otra, el artículo 4.1 *n* regula los negocios jurídicos en virtud de los cuales se encarga la realización de una determinada prestación a una entidad instrumental que tenga atribuida la condición de medio propio y servicio técnico.

Estas figuras están claramente diferenciadas dado que una, la regulada en el artículo 4.1 *n*, se configura como un negocio jurídico excluido de la Ley de Contratos, mientras que la otra se halla dentro del ámbito de aplicación de la Ley. No obstante, tienen puntos en común y reglas de difícil conciliación, por lo que es necesario delimitar ambas figuras con el fin de establecer el régimen jurídico de cada una.

Diversos autores han analizado estos sistemas, así como diversas juntas consultivas de contratación. En este sentido cabe destacar, muy especialmente, el Informe 2/2008 de la Comisión Consultiva de Contratación Administrativa de Andalucía.



7. La LCSP ha regulado, con más detalle que la legislación anterior, el régimen de los encargos de gestión a medios propios en los artículos 4.1 *n* y 24.6, pero ha introducido un factor que genera una duda interpretativa y que puede hacer necesario revisar la opinión tradicional generalizada según la cual la ejecución “por la Administración” (actualmente regulada en los apartados 1 a 5 del artículo 24) se llevaba a cabo por los servicios no personificados de aquella.

Así, la LCSP, además de indicar en los apartados 1 y 2 del artículo 24 que la ejecución de obras y la fabricación de bienes muebles se puede llevar a cabo utilizando exclusivamente “medios propios” (frente a la redacción anterior, que establecía que se podía realizar con sus medios personales o reales), y de dar una redacción al apartado 3 que posibilita la misma conclusión, ha incluido, en el apartado 6, la siguiente frase: “A los efectos previstos en este artículo y en el artículo 4.1.n), los entes, organismos y entidades del sector público podrán ser considerados medios propios y servicios técnicos (...)”.

El apartado 6, como hemos visto, regula los requisitos que deben cumplir los entes, organismos y entidades del sector público para que puedan considerarse medios propios a los efectos del artículo 4.1 *n*, pero además parece indicar que estas entidades, con personalidad jurídica propia, también pueden utilizarse en la ejecución de obras y en la fabricación de bienes muebles por la propia Administración y para la prestación de servicios en los términos que establece el artículo 24. Así, pues, es necesario determinar si, efectivamente, las prestaciones que prevén los apartados 1 a 3 del artículo 24 pueden ser ejecutadas con medios propios con personalidad jurídica propia o si debe entenderse que sólo lo pueden ser por parte de los medios propios no personificados, atendiendo a los antecedentes legislativos citados en la consideración jurídica quinta.

Ante la literalidad de esta previsión, y a pesar de las dificultades e incoherencias que puede provocar en determinados casos, debe entenderse que esta previsión significa que la definición de los medios propios se realiza no sólo a efectos de los negocios jurídicos en virtud de los cuales se encarga la realización de una determinada prestación a una entidad instrumental que tenga atribuida la condición de medio propio y servicio técnico, sino también a efectos de la ejecución de obras y la fabricación de bienes muebles por la Administración, y de la prestación de servicios con la colaboración de empresarios particulares. Por tanto, esta previsión posibilita claramente que las prestaciones de los apartados 1 a 3 del artículo 24 sean ejecutadas por entes instrumentales con personalidad jurídica propia.



Si bien la redacción definitiva del artículo 24.6 quedó fijada durante el trámite parlamentario y modificó la redacción original del proyecto de Ley, con la finalidad de precisar el régimen de las entidades que tienen la condición de medios propios, no cabe deducir automáticamente que se pretendiera un cambio de orientación, pero, no obstante, de la literalidad de esta previsión se deriva que la ejecución de obras y la fabricación de bienes muebles por la Administración y la prestación de servicios pueden llevarse a cabo exclusivamente con medios propios, tengan o no personalidad jurídica propia, o con la colaboración de empresarios individuales.

Esta conclusión se ve reforzada por el hecho de que la disposición adicional trigésima de la LCSP, que regula el régimen jurídico de TRAGSA, establece, por una parte, en el apartado 2, que las relaciones de las sociedades del grupo TRAGSA con los poderes adjudicadores de los que son medios propios se articulan a través de las encomiendas o encargos de gestión del artículo 24.6, y, por otra, en el párrafo segundo del apartado 6, dispone lo siguiente:

En el supuesto de que la ejecución de obras, la fabricación de bienes muebles o la prestación de servicios por las sociedades del grupo se lleve a cabo con la colaboración de empresarios particulares, el importe de la parte de prestación a cargo de éstos deberá ser inferior al 50% del importe total del proyecto, suministro o servicio.

Por tanto, si TRAGSA puede recibir encargos mediante estas dos figuras, también los puede recibir el resto de entidades que tengan la condición de medio propio y servicio técnico.

En consecuencia, parece obligado replantearse la relación entre ambos sistemas.

8. La literalidad de la regulación actual de estas figuras permite entender, no sin dificultades, que hay un punto de conexión entre ellas: básicamente, el hecho de que un ente instrumental que tenga la condición de medio propio de acuerdo con el artículo 24.6 de la LCSP puede recibir un encargo regulado en el artículo 4.1 *n* y también puede ser utilizado como medio propio en la ejecución de las prestaciones indicadas en los apartados 1 a 3 del artículo 24 por la propia Administración.

Esto es una consecuencia de la interpretación expuesta anteriormente según la cual la ejecución por la Administración puede llevarse a cabo utilizando exclusivamente medios propios, ya sean personificados o no, todo ello con la



colaboración con empresarios particulares siempre que el importe de la parte que los colaboradores deban ejecutar sea inferior a los umbrales comunitarios y que, en determinados casos, la contratación con los colaboradores no supere el 50 % del importe total del proyecto.

Ambas figuras presentan diferencias en su régimen jurídico. Si bien parece que históricamente el encargo de gestión es una ampliación de la adjudicación directa por la Administración, hoy son figuras diferentes, por lo que los encargos efectuados en virtud del artículo 4.1 *n* se distinguen de los encargos regulados en el artículo 24 y no quedan sometidos a las limitaciones que este último artículo prevé, sin perjuicio de lo que se indica en el último párrafo de la consideración jurídica 11 de este Informe.

Por tanto, la nueva redacción dada al artículo 24, que permite expresamente que los medios propios tengan personalidad jurídica propia, extiende el régimen previsto tradicionalmente para los medios no personificados a los casos en que el encargo se efectúa a una entidad con personalidad jurídica propia, supuesto en que, sin embargo, la Ley ya tiene normativa específica (a saber, el artículo 4.1 *n*). Por este motivo esta superposición de encargos presenta problemas interpretativos y puede resultar contradictoria, por lo que es necesario conciliar ambos sistemas.

Además de las diferencias enumeradas en las consideraciones jurídicas 4 y 5 de este Informe, debe tenerse en cuenta lo siguiente:

- La utilización de un régimen u otro tiene consecuencias en cuanto a la responsabilidad en la ejecución, dado que en el artículo 4.1 *n* corresponde al ente instrumental, mientras que en el artículo 24 corresponde a la Administración.
- Las circunstancias enumeradas en el artículo 24 no tienen que estar presentes necesariamente en el artículo 4.1 *n*, sin perjuicio de lo que se indica en el último párrafo de la consideración jurídica 11 de este Informe.
- Si el ente instrumental que recibe un encargo en virtud del artículo 4.1 *n* es una Administración pública puede situarse en una posición originaria en el artículo 24 y, en consecuencia, ejecutar directamente el encargo y, en su caso, contratar con empresarios colaboradores en los términos que establece este artículo, o bien contratar directamente con terceros (con las limitaciones citadas más adelante). En el caso de que no tenga carácter de Administración pública, la



adjudicación de los contratos debe someterse a los artículos 174 y 175 de la LCSP. En cambio, si el ente instrumental recibe un encargo en virtud del artículo 24, debe ejecutarlo materialmente, y no puede contratar total ni parcialmente la prestación con un tercero, sin perjuicio de que la administración que ha hecho el encargo pueda, además, contratar con uno o diversos empresarios colaboradores.

Por tanto, a diferencia del régimen previsto en el artículo 4.1 *n*, en el que el encargo puede comprender actos de gestión y ejecución material, el sistema regulado en el artículo 24 comprende únicamente actos de ejecución material.

En definitiva, puede concluirse que una Administración puede efectuar un encargo a un ente instrumental de acuerdo con el régimen previsto en el artículo 4.1 *n*, que incluye la gestión y ejecución bajo su responsabilidad, pero la Administración, sin perder su responsabilidad como gestora, también puede utilizar un ente instrumental para ejecutar materialmente una prestación de acuerdo con el régimen que prevén los apartados 1 a 5 del artículo 24.

9. Como hemos visto, todo esto es una consecuencia de entender que las prestaciones incluidas en los apartados 1 a 3 del artículo 24 pueden ejecutarlas no solamente los medios no personificados de una Administración, cual era la interpretación histórica de los preceptos que, en la legislación precedente, regulaban la ejecución por la Administración, sino también las entidades con personalidad jurídica propia (situación más habitual hoy en día). Esta interpretación se fundamenta en la literalidad de estos preceptos y, muy especialmente, en la literalidad de la frase introductoria del apartado 6 del artículo 24, y entendiendo, de alguna manera, aunque no consta expresamente, que el legislador ha querido dar una nueva orientación a esta figura tradicional.

Si esto es así, ante la necesidad que tiene un ente de hacer un encargo a un medio propio es necesario tener en cuenta qué tipo de ente efectúa el encargo. Si este ente tiene carácter de Administración pública a efectos de la LCSP se plantea, pues, una doble alternativa, que consiste en que el ente que realiza el encargo puede hacerlo a través de los apartados 1 a 5 del artículo 24 y, en este caso, deben darse las circunstancias citadas en estos apartados y la entidad que recibe el encargo debe disponer de medios suficientes para ejecutar materialmente la prestación, sin perjuicio de la presencia, con los límites que en aquellos se establecen, de empresarios colaboradores del ente encomendante; o en que el ente encomendante puede acudir a la vía del artículo 4.1 *n*, sin que en este caso deba ejecutar íntegramente en todos los casos el encargo por sí mismo,



y sin los límites que prevé el artículo 24 para la ejecución parcial por parte de un tercero, y esto sin perjuicio de lo que se indica en el último párrafo de la consideración jurídica 11 de este Informe.

En cambio, si el ente que hace el encargo no tiene carácter de Administración pública sólo puede acudir, para efectuar un encargo a una entidad que tenga carácter de medio propio y servicio técnico, a la vía del artículo 4.1 *n*.

10. Esta Junta Consultiva considera conveniente hacer unas precisiones relativas a los encargos de gestión regulados en los artículos 4.1 *n* y 24.6 de la LCSP, cuyo análisis permite extraer algunas conclusiones sobre la figura de los encargos de gestión a medios propios que es necesario poner de manifiesto.

Es necesario recordar que los encargos de gestión suponen una excepción a la aplicación de las directivas comunitarias, y que, por tanto, deben ser interpretados de manera estricta dado que, en caso contrario, se vulnerarían los principios de la contratación pública.

Como hemos visto, el artículo 24.6 de la LCSP incorpora al Derecho español los requisitos de la jurisprudencia comunitaria para determinar si un ente puede ser considerado medio propio y servicio técnico de otro y, en consecuencia, puede recibir un encargo que está excluido de la LCSP. Además, este artículo añade un criterio de carácter formal ya que exige que la condición de medio propio y servicio técnico se reconozca expresamente por la norma que cree la entidad o por sus estatutos, que deben establecer el régimen de los encargos así como su ámbito subjetivo y objetivo.

Así pues, para poder recibir encargos de gestión la norma de creación o los estatutos de una entidad deben mencionar necesariamente que la entidad tiene la condición de medio propio y servicio técnico de una o diversas entidades, que deben enumerarse expresamente, respecto de las cuales se cumplen los requisitos fijados por la jurisprudencia comunitaria, que se enuncian en la consideración jurídica 3 de este Informe.

Ciertamente, la mención en la norma de creación o los estatutos de una entidad se podría considerar una presunción de que se dan las circunstancias exigidas, en el sentido de que hay una apariencia de dependencia entre ellas, y que, por tanto, los encargos formalizados entre la entidad y aquellas otras respecto de las cuales se ha atribuido la condición de medio propio y servicio técnico se ajustarían a Derecho. No obstante, debe decirse que la simple mención en la



norma de creación o en los estatutos de que una entidad tiene la condición de medio propio y servicio técnico de otra entidad sin que se cumplan los requisitos exigidos por la jurisprudencia comunitaria, no convierte aquella entidad en un medio propio.

Por tanto, con la finalidad de evitar el uso fraudulento de esta técnica organizativa es imprescindible verificar *ex ante* que se cumplen los requisitos comunitarios, dado que debe considerarse contraria a Derecho la mención de entidades respecto de las cuales no se cumplen los requisitos comunitarios o el uso de expresiones que pretendan evidenciar que una entidad tiene la condición de medio propio y servicio técnico de cualquier ente del sector público.

En cuanto al control que debe ejercer quien realiza el encargo sobre quien lo recibe, análogo a sus propios servicios, la Ley contiene una presunción para entender, en todo caso, que existe este control, e indica los dos requisitos siguientes: la existencia de unas instrucciones fijadas unilateralmente por quien hace el encargo y de unas tarifas aprobadas previamente por la entidad de la cual depende quien recibe el encargo que sirven para fijar la retribución del encargo de gestión.

La Ley no regula exhaustivamente el régimen retributivo de los encargos ni establece la obligatoriedad de que la retribución se realice en función de tarifas, aunque este es el régimen general, sin perjuicio de que las normas de creación o los estatutos de los entes instrumentales, al regular el régimen de los encargos, puedan prever un régimen retributivo diferente. Es necesario considerar que las tarifas aprobadas por el órgano del que depende el ente instrumental deben calcularse de manera que representen el coste real de ejecución, que en ningún caso puede ser superior al valor de mercado. En el ámbito de la Administración General del Estado el Consejo de Ministros adoptó un acuerdo, el 6 de junio de 2008, en el cual manifestó lo siguiente:

La tarifa o la retribución de la encomienda deberán cubrir el valor de las prestaciones encargadas, teniendo en cuenta para su cálculo los costes directos y los indirectos, y márgenes razonables, acordes con el importe de aquellas prestaciones, para atender desviaciones e imprevistos y de rentabilidad. Estos márgenes figurarán como partida independiente del resto de la tarifa.

Además de todo lo que se ha señalado, el artículo 24.6 de la LCSP dispone que la norma de creación o los estatutos de un ente instrumental deben precisar el régimen de los encargos que se les puede conferir. Debe evitarse un uso abusivo y



expansivo de la figura de los encargos de gestión, que pueden no estar justificados por razones de interés general y pueden plantear dudas en cuanto a su compatibilidad con los principios comunitarios de la contratación pública.

La LCSP establece dos límites importantes a la actuación de los entes que tienen la condición de medio propio, que son los siguientes:

- La norma de creación o los estatutos de un ente instrumental deben determinar para éstos la imposibilidad de participar en licitaciones públicas (en sentido amplio) convocadas por los poderes adjudicadores de los cuales sean medios propios, sin perjuicio de que, cuando no haya ningún licitador, se les pueda encargar la ejecución de la prestación objeto de las licitaciones.
- Los contratos que deban celebrar las entidades que tengan la consideración de medio propio y servicio técnico para llevar a cabo las prestaciones objeto del encargo quedan sometidos a la LCSP de acuerdo con lo previsto en el artículo 4.1 *n*.

En cuanto al régimen de los encargos conferidos, el apartado 2 del artículo 4 de la LCSP, relativo a los negocios y contratos excluidos del ámbito de aplicación de la Ley, dispone lo siguiente:

Los contratos, negocios y relaciones jurídicas enumerados en el apartado anterior se regularán por sus normas especiales, aplicándose los principios de esta Ley para resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse.

Así pues, además de aplicar las normas específicas de la LCSP que regulan los encargos de gestión, son de aplicación los principios de la Ley en los casos de dudas o lagunas y de ausencia de normas especiales. Además, en determinados casos puede haber aplicación analógica de la LCSP.

Cabe destacar, entre los principios que son compatibles con la naturaleza del encargo de gestión, los principios de publicidad, transparencia, estabilidad presupuestaria, control del gasto y eficiencia en la utilización de los fondos públicos. La aplicación de estos principios puede ser diversa dado que puede considerarse que hay un cierto margen de discrecionalidad y que no se trata de la aplicación directa de preceptos de la Ley. Sin embargo, es necesario destacar la importancia del principio de publicidad a efectos de control. En este sentido es necesario y conveniente establecer un régimen de publicidad, ya sea en las normas autonómicas que desarrollan la Ley de Contratos, ya sea en las normas de creación o en los estatutos de los entes instrumentales que detallan el régimen



de los encargos. Esta publicidad podría llevarse a cabo, por ejemplo, en los diarios oficiales.

En relación con el expediente administrativo previo al encargo de gestión, hay que tener en cuenta que deben aplicarse las normas presupuestarias que regulan los expedientes de gasto, así como las normas de la LCSP que sean de aplicación directa, supletoria o analógica, como, por ejemplo, las normas que exigen la existencia de un acuerdo de inicio, la justificación de las necesidades que deben satisfacerse, la descripción de las prestaciones que son objeto del encargo y la emisión de un informe jurídico.

Finalmente, debe decirse que el objeto del encargo de gestión a una entidad que tenga la condición de medio propio debe estar incluido en el objeto social del ente instrumental.

11. La última cuestión que plantea la Intervención General hace referencia a la necesidad, en el caso de los encargos a los que se refiere el artículo 4.1 *n*, de que el medio propio disponga, directa o indirectamente, de medios para llevar a cabo por sí mismo la actividad que se le ha encargado. Es decir, se plantea la cuestión de si es posible que la Administración encargue a un ente instrumental que tenga la condición de medio propio y servicio técnico la realización de una determinada prestación a pesar de no tener los medios necesarios para llevarla a cabo, limitándose a sustituir a la Administración en la posición de entidad contratante y tramitar el expediente de contratación correspondiente del cual resultará adjudicatario un empresario que es el que realmente ejecutará la prestación.

El artículo 4.1 *n* dispone que los contratos que deben celebrar las entidades que tengan la consideración de medio propio y servicio técnico para llevar a cabo las prestaciones objeto de los encargos deben someterse a la LCSP, de acuerdo con la naturaleza del ente y la cuantía de los contratos. Además, el artículo 4.1 *n* dispone que en los contratos de obras, servicios o suministros en los que se superen los umbrales comunitarios deben aplicarse, como mínimo, las normas de los artículos 121.1 y 174 de la LCSP, esto es, las reglas propias de los poderes adjudicadores, aunque el ente que reciba el encargo no lo sea. Por tanto, no establece ningún límite, ni cuantitativo ni cualitativo, a la posibilidad de que el medio propio no disponga de los medios suficientes.

La posibilidad de que las entidades consideradas medios propios no dispongan de los medios suficientes para ejecutar los encargos por sí mismas y, por tanto,



deban trasladar la ejecución del encargo a un tercero la admiten, por ejemplo, la Intervención General de la Administración del Estado en el Informe circularizado de 5 de junio de 2006, si bien referido al artículo 3.1 / del Texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, y la Comisión Consultiva de Contratación Administrativa de la Junta de Andalucía en el Informe 2/2008, anteriormente citado.

En un sentido contrario se expresa la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Ministerio de Economía y Hacienda en el Informe 65/2007, de 29 de enero de 2009, sobre si una determinada sociedad municipal se podía considerar medio propio del Ayuntamiento. En este Informe, después de citar los requisitos del artículo 24.6 de la LCSP, se manifiesta lo siguiente:

Habría que añadir un último requisito, como es la idoneidad para ejecutar la encomienda de gestión y en tal sentido debe disponer de personal y medios materiales y técnicos para ejecutar la encomienda.

La importancia de esta cuestión radica en que si se hace un encargo a un ente instrumental que no dispone de los medios para llevarlo a cabo y, por tanto, este ente se limita a sustituir a la Administración en la posición de entidad contratante, sin asumir la ejecución efectiva del encargo, podría suceder que el ente encomendante acudiese a un ente instrumental con la finalidad de alterar el régimen del contrato, lo que podría suponer que el órgano de contratación puede elegir libremente un régimen contractual u otro. Este criterio implicaría ir más allá de lo que es una cuestión de organización, que es el aspecto que considera la normativa comunitaria para admitir que la Administración pueda desposeerse de unas prerrogativas atribuidas por el Derecho interno sin una causa que lo justifique.

El hecho de que el medio propio no disponga de medios suficientes para llevar a cabo el encargo no parece contravenir el Derecho comunitario, ni tampoco existe una prohibición expresa en el Derecho interno. Debe tenerse en cuenta que los encargos de gestión a entidades instrumentales tal como se han configurado por la jurisprudencia comunitaria tienen un carácter excepcional y, por tanto, deben ser objeto de una interpretación restrictiva y deben estar justificados. Esta justificación debe responder a razones de economía, eficacia o eficiencia en la ejecución del encargo, es decir, a una mejor ejecución de la prestación, de manera que su atribución a un ente instrumental (al margen de las normas generales de licitación de la LCSP) implique realmente algún tipo de valor añadido, susceptible de apreciación o medible cuantitativa y/o cualitativamente.



En consecuencia, para poder hacer un encargo de gestión a una entidad que tenga la consideración de medio propio y servicio técnico debe haber una causa justa que justifique el encargo. Esta causa debe responder a razones de economía, eficacia o eficiencia en la ejecución, y la ejecución por parte de la entidad instrumental debe suponer necesariamente un valor añadido.

Esta causa justa debe verificarse, caso por caso, en todos los encargos de gestión y, particularmente o con más intensidad, en los casos en que, por razón del encargo, se vea alterado el régimen jurídico aplicable a los contratos que haya de celebrar la entidad que debe cumplir el encargo respecto de las normas que, en principio, debería aplicar la entidad que hace el encargo si no lo hubiera encargado a un medio propio.

El control de la concurrencia de esta causa justa corresponde, en primer lugar, a cada operador jurídico, el cual tiene la responsabilidad de actuar de acuerdo con las normas que regulan la contratación pública, y también, evidentemente, a los órganos que tengan atribuidas funciones de control o tutela sobre estos entes y estos negocios jurídicos, que pueden comprobar, analizar y fiscalizar, de acuerdo con sus atribuciones o competencias, y caso por caso, la concurrencia efectiva de esta causa justa, con las consecuencias que en Derecho procedan en cada caso.

De hecho, a veces esta figura puede constituir una puerta abierta al fraude de ley (*vid.* el artículo 6.4 del Código Civil) en aquellos casos en los que la entidad encomendante encarga al ente instrumental, sin justificación suficiente (esto es, sin acreditar que con esta técnica se obtienen unos mejores resultados o una gestión más eficaz o más económica —razones por las cuales sí que quedaría acreditado suficientemente el interés general—), una actividad o prestación de la cual, posteriormente, el ente encomendatario habrá de subcontratar una parte sustancial o, incluso, la totalidad de la prestación material. Y esto con la finalidad, única, de huir del rigor y los requisitos, sin duda más rígidos, de los procedimientos que prevé la Ley de Contratos para las Administraciones públicas *stricto sensu*.

Es por este motivo, junto con el carácter de excepción que tiene el encargo de gestión y la necesidad de interpretarlo de forma restrictiva, que debe entenderse, aunque la Ley no lo exige expresamente, que la entidad que tiene la consideración de medio propio y servicio técnico debe disponer de los medios materiales y técnicos adecuados para ejecutar, al menos, la mayor parte o una parte significativa de la prestación objeto del encargo, sin perjuicio de que para



poder llevar a cabo las prestaciones objeto del encargo pueda celebrar algún contrato con un tercero.

Conclusiones

1. Los encargos o encomiendas de gestión regulados en el artículo 15 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y en la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público son figuras diferentes.

Dado que ambas normas jurídicas coinciden parcialmente en la regulación de una materia y lo hacen de manera diferenciada, es necesario aplicar la doctrina de la *lex posterior* y el principio de la ley especial respecto de la ley general para resolver el conflicto entre estas normas. Esto permite concluir que la Ley de Contratos ha derogado parcialmente o ha modificado el artículo 15 de la Ley 30/1992 en el sentido de que este precepto ya no puede incluir encargos de gestión de carácter meramente contractual, ya que su ámbito ha quedado circunscrito a las actividades o actuaciones materialmente ajenas a la contratación pública.

2. Los encargos de gestión deben adoptar la forma oportuna de acuerdo con la naturaleza de la entidad y del órgano concreto que efectúa el encargo —en el caso de que el encargo lo haga una Administración pública a efectos de la Ley 30/1992 será un acto administrativo— y tienen que comunicarse al ente instrumental que los debe cumplir, sin que sea necesaria la formalización ni, por tanto, la publicación, de ningún convenio o acuerdo entre la entidad que efectúa el encargo y la entidad destinataria de éste. Todo ello sin perjuicio de que, en virtud de una norma, se establezca algún régimen de publicidad a efectos de control, en los términos indicados en la consideración jurídica 10.
3. Las figuras que regulan el artículo 4.1 *n* y los apartados 1 a 5 del artículo 24 de la LCSP son figuras diferentes; el apartado 6 del artículo 24 contiene algunas precisiones sobre la figura del encargo de gestión. Las cuestiones más relevantes que plantean estas figuras y sus principales características se han abordado en las consideraciones jurídicas 3 a 10 de este Informe.
4. En los encargos de gestión de la Ley de Contratos del Sector Público debe concurrir una causa justa que justifique el encargo, que debe verificarse caso por caso, muy especialmente en los casos en que, dada la naturaleza jurídica del ente que recibe el encargo, se altere el régimen contractual. La entidad que recibe el



encargo debe disponer de los medios materiales y técnicos adecuados para ejecutar, al menos, la mayor parte o una parte significativa de la prestación objeto del encargo, sin perjuicio de que para poder llevar a cabo las prestaciones objeto del encargo pueda celebrar algún contrato con un tercero.