ADMINISTRACION
DE JUSTICIA

R. CASACION núm.: 5151/2024

Ponente: Excmo. Sr. D. Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Pilar Molina López

TRIBUNAL SUPREMO
Sala de lo Contencioso-Administrativo
Sección Cuarta
Sentencia núm. 802/2026

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. Luis María Díez-Picazo Giménez, presidente

D.ª María del Pilar Teso Gamella

D. Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo

D. Francisco José Sospedra Navas

D.ª María Alicia Millán Herrandis

D. Manuel Delgado-Iribarren García-Campero

D. Antonio Narváez Rodríguez

En Madrid, a 29 de junio de 2026.

Esta Sala ha visto el recurso de casación nº. 5151/2024, interpuesto por la Administración del Principado de Asturias y en su nombre y representación por el letrado de sus servicios jurídicos, y por la Empresa de Transformación Agraria, S.A.(Tragsa) representada por la procuradora de los Tribunales doña Ana Belén Pérez Martínez y asistida de la letrada doña Mar Ferrero Peso, contra la sentencia de 22 de marzo de 2024, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, en el recurso contencioso administrativo nº

NOTA.- Se advierte que, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, en relación con lo regulado en el art. 236 bis y siguientes de la Ley Orgánica del Poder Judicial, los datos contenidos en esta resolución o acto de comunicación son confidenciales y su traslado o comunicación pública por cualquier medio o procedimiento esté prohibida, sin perjuicio de las competencias que al Consejo General del Poder Judicial se le reconocen en el art. 560.1 - 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:xm2q-FGdc-VBgx-F9iz-Q Puede verificar este documento en https://www.administraciondejusticia.gob.es

FIRMA (1): Antonio Jesus Fonseca-herrero Raimundo (29/06/2026 13:50)
FIRMA (2): Francisco Jose Sospedra Navas (29/06/2026 14:07)
FIRMA (3): Maria Alicia Millan Herrandis (29/06/2026 16:13)
FIRMA (4): Pilar Teso Gamella (30/06/2026 09:15)
FIRMA (5): Antonio Narvaez Rodriguez (30/06/2026 09:44)
FIRMA (6): Manuel Delgado-iribarren Garcia-campero (30/06/2026 09:50)
* NOTA : La información relativa al resto de firmantes deberá consultarse en el propio documento electrónico PDF (panel de firma)

57/2023 frente a la resolución de la Consejería de Cultura, Política Llingüística y Turismo del Gobierno del Principado de Asturias, de 22 de noviembre de 2022 (Expte. Nº CONP/2022/8343), por la que se encarga a la Empresa de Transformación Agraria, S.A., S.M.E., M.P. (TRAGSA) la ejecución de la obra de construcción del edificio de ensayos de la banda de música y coral de Candás, concejo de Carreño, por un importe de un millón cuatrocientos cuarenta y seis mil treinta euros con diecisiete céntimos (1.446.030,17 €), IVA incluido, con un plazo de ejecución de seis meses; disponiendo un gasto a favor de la empresa TRAGSA por el importe indicado, aprobando el presupuesto y los PPT de esta actuación, y nombrando a la directora del encargo.

Se ha personado como parte recurrida, la Confederación Asturiana de la Construcción Asprocón, representada por el procurador de los Tribunales don José Antonio García Rodríguez y asistida por el letrado don Félix Manteca Pérez.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Ante la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, se siguió el recurso contencioso-administrativo nº. 57/2023, interpuesto por la Confederación Asturiana de la Construcción (CAC-ASPROCON) frente a la resolución de la Consejería de Cultura, Política Llingüística y Turismo del Gobierno del Principado de Asturias, de 22 de noviembre de 2022 (Expte. Nº CONP/2022/8343), por la que se encarga a la Empresa de Transformación Agraria, S.A., S.M.E., M.P. (TRAGSA) la ejecución de la obra de construcción del edificio de ensayos de la banda de música y coral de Candas, concejo de

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:xm2q-FGdc-VBgx-F9iz-Q Puede verificar este documento en https://www.administraciondejusticia.gob.es

FIRMA (1): Antonio Jesus Fonseca-herrero Raimundo (29/06/2026 13:50) FIRMA (2): Francisco Jose Sospedra Navas (29/06/2026 14:07)
FIRMA (3): Maria Alicia Millan Herrandis (29/06/2026 16:13) FIRMA (4): Pilar Teso Gamella (30/06/2026 09:15)
FIRMA (5): Antonio Narvaez Rodriguez (30/06/2026 09:44) FIRMA (6): Manuel Delgado-iribarren Garcia-campero (30/06/2026 09:50)
* NOTA : La información relativa al resto de firmantes deberá consultarse en el propio documento electrónico PDF (panel de firma)

Carreño, por un importe de un millón cuatrocientos cuarenta y seis mil treinta euros con diecisiete céntimos (1.446.030,17 €), IVA incluido, con un plazo de ejecución de seis meses; disponiendo un gasto a favor de la empresa TRAGSA por el importe indicado, aprobando el presupuesto y los PPT de esta actuación, y nombrando a la directora del encargo.

En el citado recurso contencioso-administrativo, el fallo de la sentencia es el siguiente:

«Estimar el recurso contencioso administrativo interpuesto por el procurador don José Antonio García Rodríguez en nombre y representación de la asociación empresarias Confederación Asturiana de la Construcción-ASPROCOM contra la Resolución de la Consejería de Cultura, Política Llingüística y Turismo del Gobierno del Principado de Asturias, de fecha 22 de noviembre de 2022 (Expte. Nº CONP/2022/8343), por la que se encarga a la Empresa de Transformación Agraria, S.A., S.M.E., M.P. (TRAGSA) la ejecución de la obra de construcción del edificio de ensayos de la banda de música y coral de Candás, concejo de Carreño, anulando dicha resolución por ser contraria a derecho.

No se hace expresa imposición de costas.»

SEGUNDO.- Contra esta sentencia fue preparado recurso de casación por las representaciones procesales de la Administración del Principado de Asturias y Empresa de Transformación Agraria, S.A.
(Tragsa) y la Sección Primera de la Sala territorial lo tuvo por preparado, por lo que se elevaron los autos y el expediente administrativo a este Tribunal, ante el que la parte recurrente interpuso el citado recurso de casación.

TERCERO.- Mediante auto dictado por la Sección Primera de esta Sala de 23 de abril de 2025, se acordó admitir a trámite el recurso de casación preparado por las representaciones procesales de la Administración del Principado de Asturias y Empresa de Transformación Agraria, S.A.(Tragsa) en los siguientes términos:

« **1.º)** Admitir el recurso de casación n.º 5151/2024, preparado por el Letrado del Principado de Asturias y por la representación procesal de la Empresa de Transformación

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:xm2q-FGdc-VBgx-F9iz-Q Puede verificar este documento en https://www.administraciondejusticia.gob.es

FIRMA (1): Antonio Jesus Fonseca-herrero Raimundo (29/06/2026 13:50) **FIRMA (2):** Francisco Jose Sospedra Navas (29/06/2026 14:07)
FIRMA (3): Maria Alicia Millan Herrandis (29/06/2026 16:13) **FIRMA (4):** Pilar Teso Gamella (30/06/2026 09:15)
FIRMA (5): Antonio Narvaez Rodriguez (30/06/2026 09:44) **FIRMA (6):** Manuel Delgado-iribarren Garcia-campero (30/06/2026 09:50)
* NOTA : La información relativa al resto de firmantes deberá consultarse en el propio documento electrónico PDF (panel de firma)

Agraria, S. A., S. M. E., M. P.» (TRAGSA), contra la sentencia n.º 265/2024, de 22 de marzo de 2024, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Primera) del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, en el recurso ordinario n.º 57/2023.

2.º) Declarar que las cuestiones que presentan interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia son las siguientes:

- 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 (bien porque sea una opción más eficiente que la contratación pública y resulte sostenible y eficaz, aplicando criterios de rentabilidad económica; o bien porque 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) 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.

- Si dentro del ámbito de actuación que para TRAGSA define la D.A. 24ª de la LCSP cabe ejecutar obras de carácter educativo/cultural en una parcela calificada urbanísticamente como suelo urbano, pero que se ubica en un municipio eminentemente rural.

3.º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, habrán de ser objeto de interpretación: el artículo 86 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, el artículo 32 y la Disposición adicional vigésima cuarta de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

Ello sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex artículo 90.4 LJCA.»

CUARTO.- En el escrito de interposición del recurso, presentado el 4 de junio de 2025, la representación procesal de la Empresa de Transformación Agraria, S.A., S.M.E., M.P. (Tragsa) solicitó:«dicte Sentencia por la que, casando y anulando la Sentencia recurrida ya referenciada, se estime plenamente nuestro recurso en los términos interesados.»

Por la representación procesal de la Administración del Principado de Asturias se presentó escrito de interposición el 6 de junio de 2025 solicitando:

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:xm2q-FGdc-VBgx-F9iz-Q Puede verificar este documento en https://www.administraciondejusticia.gob.es

FIRMA (1): Antonio Jesus Fonseca-herrero Raimundo (29/06/2026 13:50)
FIRMA (2): Francisco Jose Sospedra Navas (29/06/2026 14:07)
FIRMA (3): Maria Alicia Millan Herrandis (29/06/2026 16:13)
FIRMA (4): Pilar Teso Gamella (30/06/2026 09:15)
FIRMA (5): Antonio Narvaez Rodriguez (30/06/2026 09:44)
FIRMA (6): Manuel Delgado-iribarren Garcia-campero (30/06/2026 09:50)
* NOTA : La información relativa al resto de firmantes deberá consultarse en el propio documento electrónico PDF (panel de firma)

«dicte Sentencia por la que, estimándolo, anule la Sentencia recurrida, desestime el recurso resuelto por ella y en su consecuencia, confirme la Resolución de la Consejería de Cultura, Política Llingüística y Turismo del Gobierno del Principado de Asturias, de 22 de noviembre de 2022, por la que se encarga a TRAGSA la ejecución de la obra de construcción del edificio de ensayos de la banda de música y coral de Candás.»

QUINTO.- Conferido trámite de oposición mediante providencia de 9 junio de 2025, la representación procesal de la Confederación Asturiana de la Construcción (CAC-ASPROCON),presentó escrito el 17 de julio de 2025 solicitando: «se dicte sentencia acordando desestimar íntegramente los recursos de casación y confirmar íntegramente la sentencia recurrida, todo ello con expresa imposición de costas a las recurrentes.»

SEXTO.- Mediante providencia de 28 de noviembre de 2025, se acordó por la Sala de Gobierno en su reunión de fecha 27 de octubre, transferir el presente procedimiento a la Sección Cuarta de esta Sala a fin de proceder a su señalamiento para votación y fallo;

SÉPTIMO.- Por providencia de 5 de marzo de 2026 se señaló para la deliberación y fallo del presente recurso el 23 de junio de 2026, fecha en la que tuvieron lugar, designándose Magistrado Ponente al Excmo. Sr. D. Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo. Entregada la sentencia por el magistrado ponente el 24 de junio de 2026.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Las representaciones procesales de la Administración del Principado de Asturias y de la Empresa de Transformación Agraria, S.A. (TRAGSA) recurren en casación la sentencia 265/2024, de 22 de marzo, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias en el recurso contencioso administrativo n.º 57/2023.

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:xm2q-FGdc-VBgx-F9iz-Q Puede verificar este documento en https://www.administraciondejusticia.gob.es

FIRMA (1): Antonio Jesus Fonseca-herrero Raimundo (29/06/2026 13:50) FIRMA (2): Francisco Jose Sospedra Navas (29/06/2026 14:07)
FIRMA (3): Maria Alicia Millan Herrandis (29/06/2026 16:13) FIRMA (4): Pilar Teso Gamella (30/06/2026 09:15)
FIRMA (5): Antonio Narvaez Rodriguez (30/06/2026 09:44) FIRMA (6): Manuel Delgado-iribarren Garcia-campero (30/06/2026 09:50)
* NOTA : La información relativa al resto de firmantes deberá consultarse en el propio documento electrónico PDF (panel de firma)

1.- Como antecedentes del proceso cabe citar los siguientes:

a) El 14 de enero de 2010 la Comunidad del Principado de Asturias y el Ayuntamiento de Carreño suscribieron un convenio para la ejecución del Proyecto "Centro de Música", que perseguía la construcción de un edificio para ensayos de banda de música y coral de Candas. Este proyecto quedó englobado en un Convenio de Colaboración para la ejecución de las actuaciones incluidas en el Plan "Asturias" de fomento del empleo y de mejora de las infraestructuras locales.

La resolución de la Consejería de Hacienda y Sector Público del Gobierno del Principado de Asturias, de fecha 26 de junio de 2015, dio concluida la ejecución de actuaciones

b) El Ayuntamiento de Carreño impugnó en vía jurisdiccional esta decisión ante la Sala de igual orden jurisdiccional de Asturias, donde se siguió el proceso 738/2015 que finalizo con sentencia estimatoria parcial 976/2016, de 5 de diciembre de 2016, declarado que la Administración del Principado de Asturias incumplió el convenio suscrito con el Ayuntamiento de Carreño, condenándola a su pleno cumplimiento, y en concreto a que proceda a la ejecución del Proyecto "Centro de Música", fijando en ejecución de sentencia que el plazo de comienzo de ejecución de las obras será el 1 de octubre de 2020 y el de finalización el 1 de abril de 2021.

c) La obra de construcción del edificio de ensayos de la banda de música y coral de Candas (Carreño) fue licitada con publicación del anuncio en la plataforma de contratación del Estado (PLACE) en fecha 28 de junio de 2021, siendo adjudicada a la UTE TERRA INGENIEROS, S.L. Y OCA CONSTRUCCIONES Y PROYECTOS, S.A. (Abreviadamente, UTE Candas) el 27 de octubre de 2021 (Expte. CONP/2020/5568).

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:xm2q-FGdc-VBgx-F9iz-Q Puede verificar este documento en https://www.administraciondejusticia.gob.es

FIRMA (1): Antonio Jesus Fonseca-herrero Raimundo (29/06/2026 13:50)
FIRMA (2): Francisco Jose Sospedra Navas (29/06/2026 14:07)
FIRMA (3): Maria Alicia Millan Herrandis (29/06/2026 16:13)
FIRMA (4): Pilar Teso Gamella (30/06/2026 09:15)
FIRMA (5): Antonio Narvaez Rodriguez (30/06/2026 09:44)
FIRMA (6): Manuel Delgado-iribarren Garcia-campero (30/06/2026 09:50)
* NOTA : La información relativa al resto de firmantes deberá consultarse en el propio documento electrónico PDF (panel de firma)

El mismo órgano administrativo acordó la resolución del contrato por mutuo acuerdo en resolución dictada el 9 de agosto de 2002, admitiendo la petición formulada al efecto por la adjudicataria ante la necesidad de realizar una modificación que conllevaría un incremento del precio de la obra y del contrato superior al 30%.

d) Por resolución de 22 de noviembre de 2022, la Consejería de Cultura, Política Lingüística y Turismo procedió a realizar encargo de construcción de la citada obra a la empresa pública TRAGSA, por un precio de 1.446.030,17 € suscribiéndose el acta de replanteo e inicio de las obras el 16 de diciembre de 2022.

Que el encargo se hizo a TRAGSA en su condición de medio propio personificado y servicio técnico del Principado de Asturias, considerando justificado el encargo (i) por carecer la Administración de personal capacitado técnicamente y no ser eficiente económicamente la creación y consolidación de puestos de trabajo específicos para necesidades coyunturales; (ii) por considerarla como la opción más eficiente, sostenible y eficaz atendiendo a criterios de rentabilidad económica, ello en función de informes sobre los costes de ejecución y de los costes de mercado mediante la licitación; (iii) por razones de urgencia al considerar necesario agilizar al máximo la obra para satisfacer los intereses públicos, ello en razón de haber sido resuelto el contrato inicial y ante la necesidad de dar cumplimiento a la sentencia de la Sala de lo contencioso administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias 976/2016;

2.- La sentencia ahora impugnada estima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Confederación Asturiana de la Construcción (CAC-ASPROCON) contra la citada resolución de 22 de noviembre de 2022, por la que se encargó a TRAGSA la ejecución de la obra de construcción del edificio de ensayos de la banda de música y coral de Candas (Carreño).

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:xm2q-FGdc-VBgx-F9iz-Q Puede verificar este documento en https://www.administraciondejusticia.gob.es

FIRMA (1): Antonio Jesus Fonseca-herrero Raimundo (29/06/2026 13:50)
FIRMA (2): Francisco Jose Sospedra Navas (29/06/2026 14:07)
FIRMA (3): Maria Alicia Millan Herrandis (29/06/2026 16:13)
FIRMA (4): Pilar Teso Gamella (30/06/2026 09:15)
FIRMA (5): Antonio Narvaez Rodriguez (30/06/2026 09:44)
FIRMA (6): Manuel Delgado-iribarren Garcia-campero (30/06/2026 09:50)
* NOTA : La información relativa al resto de firmantes deberá consultarse en el propio documento electrónico PDF (panel de firma)

Comienza realizando unas consideraciones generales sobre la denominada contratación "in house" o encargo a medios propios mediante la técnica de la denominada "cooperación vertical" o "cooperación institucionalizada" que regula el artículo 31.1.a) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) resaltando que se configura como un mecanismo de adjudicación sujetos a requisitos específicos que establece el artículo 32 de la citada LCSP y que, al implicar una excepción a la licitación pública, deben ser objeto de una interpretación estricta y una motivación adecuada, citando al efecto nuestra sentencia 254/2024, de 12 de febrero de 2024 (recurso de casación de casación 477/2022).

Tras ello analiza las cuestiones suscitadas en el recurso y llega a su estimación con estos argumentos:

1º) Que la entidad TRAGSA debe ser considerada como medio propio del Principado de Asturias a los efectos del artículo 32 de la LRJAP, cuestión a la que no alcanza el presente recurso de casación.

2º) Que los circunstancias establecidas en las letras a) y b) del apartado 2 del artículo 86 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico de sector público (LRJSP), para que una entidad pueda ser considerada como medio propio y servicio técnico de los poderes adjudicadores se deben justificar con ocasión del encargo que se realice, sin poder referirlos al momento de declaración como medio propio.

Desde esta perspectiva, mantiene que no concurren 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 (letra b), por lo que sólo la eficiencia, evaluada en términos de rentabilidad económica, permitiría sostener la posibilidad del encargo (letra a). Y, en este punto, declara que el órgano de contratación demandado no realizó el preceptivo informe de eficiencia previo al encargo, ni tan siquiera una Memoria

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:xm2q-FGdc-VBgx-F9iz-Q Puede verificar este documento en https://www.administraciondejusticia.gob.es

FIRMA (1): Antonio Jesus Fonseca-herrero Raimundo (29/06/2026 13:50)
FIRMA (2): Francisco Jose Sospedra Navas (29/06/2026 14:07)
FIRMA (3): Maria Alicia Millan Herrandis (29/06/2026 16:13)
FIRMA (4): Pilar Teso Gamella (30/06/2026 09:15)
FIRMA (5): Antonio Narvaez Rodriguez (30/06/2026 09:44)
FIRMA (6): Manuel Delgado-iribarren Garcia-campero (30/06/2026 09:50)
* NOTA : La información relativa al resto de firmantes deberá consultarse en el propio documento electrónico PDF (panel de firma)

justificativa del mismo, por lo que la ausencia de este requisito ha de motivar la anulación de la resolución recurrida.

3º) Que la actuación objeto del encargo no estaba incluida en el objeto social de TRAGSA que define la disposición adicional 24.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), ("La realización de todo tipo de actuaciones, obras, …, de desarrollo rural, …"), ello en razón al objeto y finalidad de la obra (obra de construcción del edificio de ensayos de la banda de música y coral) y a su concreta ubicación en el núcleo urbano de Candas.

SEGUNDO.- Por auto dictado el 23 de abril de 2025 por la Sección Primera de esta Sala se acordó admitir a trámite el recurso de casación preparado, declarando como cuestiones de interés casacional objetivo, determinar:

«- 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 (bien porque sea una opción más eficiente que la contratación pública y resulte sostenible y eficaz, aplicando criterios de rentabilidad económica; o bien porque 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) 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.

- Si dentro del ámbito de actuación que para TRAGSA define la D.A. 24ª de la LCSP cabe ejecutar obras de carácter educativo/cultural en una parcela calificada urbanísticamente como suelo urbano, pero que se ubica en un municipio eminentemente rural.»

El auto indicaba que, en principio y sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, deberían ser objeto de interpretación el artículo 86 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, el artículo 32 y la Disposición adicional vigésima cuarta de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:xm2q-FGdc-VBgx-F9iz-Q Puede verificar este documento en https://www.administraciondejusticia.gob.es

FIRMA (1): Antonio Jesus Fonseca-herrero Raimundo (29/06/2026 13:50)
FIRMA (2): Francisco Jose Sospedra Navas (29/06/2026 14:07)
FIRMA (3): Maria Alicia Millan Herrandis (29/06/2026 16:13)
FIRMA (4): Pilar Teso Gamella (30/06/2026 09:15)
FIRMA (5): Antonio Narvaez Rodriguez (30/06/2026 09:44)
FIRMA (6): Manuel Delgado-iribarren Garcia-campero (30/06/2026 09:50)
* NOTA : La información relativa al resto de firmantes deberá consultarse en el propio documento electrónico PDF (panel de firma)

TERCERO.- Los dos escritos de interposición del recurso de casación consideran que la sentencia vulnera el artículo 86.2 de la LJRSP y la Disposición adicional 24.4 de la LCSP.

1º) Le entidad TRAGSA denuncia exclusivamente la vulneración del artículo 86 de la LRJSP y comienza por desarrollar su tesis relacionando este precepto con el preámbulo de la propia Ley y acudiendo a los criterios de interpretación del artículo 3 del Código Civil. Concluye que regulan "la figura del medio propio, estableciendo los requisitos que deben concurrir para que una entidad del sector público institucional pueda ser considerada como tal, pero no se refiere a los encargos a los citados medios propios, por lo que no es dable diferenciar donde la Ley no lo hace aplicando este precepto a los encargos, resultando contrario a las reglas de interpretación de las normas jurídicas eludir el tenor literal del citado artículo y extender su ámbito de aplicación a una figura a la que no se alude", resaltando que "si la voluntad del legislador hubiera sido que el cumplimiento de estos dos requisitos se verificaran encargo a encargo se hubiera hecho constar así expresamente".

Acude también a la sistemática interna de la regulación, incidiendo en que el artículo 86 se incluye en el ámbito de la organización y funcionamiento del sector público institucional (dentro del Título II), sin incluir en ningún artículo referencia alguna a requisitos o condicionantes de los encargos, ello a diferencia de lo que hace en el artículo 11 respecto a los requisitos que tienen que cumplir las encomiendas de gestión, reguladas en la sección dedicada a la competencia (de los órganos de la Administración, dentro del Título Preliminar).

Desarrolla una tercera vía argumentativa sobre la vulneración del artículo 86 acudiendo al alcance de la reforma de su apartado 3º, modificado por la disposición adicional 34.2 de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021. Sostiene que el legislador se limitó a exigir el cumplimiento de los requisitos del apartado 2 al "supuesto de creación de un nuevo medio", en vez de a la "declaración de medio propio", como constaba en la primera redacción.

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:xm2q-FGdc-VBgx-F9iz-Q Puede verificar este documento en https://www.administraciondejusticia.gob.es

FIRMA (1): Antonio Jesus Fonseca-herrero Raimundo (29/06/2026 13:50) **FIRMA (2):** Francisco Jose Sospedra Navas (29/06/2026 14:07)
FIRMA (3): Maria Alicia Millan Herrandis (29/06/2026 16:13) **FIRMA (4):** Pilar Teso Gamella (30/06/2026 09:15)
FIRMA (5): Antonio Narvaez Rodriguez (30/06/2026 09:44) **FIRMA (6):** Manuel Delgado-iribarren Garcia-campero (30/06/2026 09:50)
* NOTA : La información relativa al resto de firmantes deberá consultarse en el propio documento electrónico PDF (panel de firma)

Alega también que el artículo 86.2 de la LRJSP tras regular los requisitos para tener la consideración de medio propio (ser una opción más eficiente que la contratación pública y que resulta sostenible y eficaz, o resulte necesario por razones de seguridad pública o de urgencia) señala en su último inciso que: "formará parte del control de eficacia de los medios propios y servicios técnicos la comprobación de la concurrencia de los mencionados requisitos". De esa manera, será la Intervención General la que deba efectuar esa comprobación de forma que la concurrencia de los dos requisitos transcritos se verifique, o bien cuando se crea el medio propio, o en el momento de realizar el control de eficacia por la IGAE, y no por cada una de las entidades que realicen los encargos y para cada encargo que realicen, considerando que esta última posibilidad resulta contraria los principios de eficacia y eficiencia administrativa (artículo 3 LRJSP) y a la potestad de autoorganización que a las Administraciones otorga el artículo 31 de la LCSP pues para optar por el sistema de adjudicación por encargo debería llevar a cabo un procedimiento previo similar a una licitación para comparar los precios de mercado que pudieran ofertar los licitadores y las tarifas del medio propio, ello en función de la actividad exacta que fuera a encargar; y lo mismo ocurriría en cuanto a la necesidad de valorar en cada caso las razones de urgencia para justificar la utilización los bienes o servicios del medio propio en cuanto que conllevaría no poder actuar con la celeridad que la situación pudiera requerir.

Finalmente, afirma que una vez reconocida a una entidad el carácter de medio propio, para cada uno de los encargos que se le realice solo debe verificarse las circunstancias que regula el artículo 32.6 de la LCSP.

En apoyo de su planteamiento y en oposición a la decisión de la Sala Territorial de Asturias, aduce las sentencias dictadas por las Salas Territorial de Madrid (sentencia 168/2024, de 13 de marzo, dictada en el recurso contencioso administrativo 1711/2021) y de Las Palmas de Gran Canaria (sentencia 350/2023, de 10 de julio, dictada en el recurso 379/2020).

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:xm2q-FGdc-VBgx-F9iz-Q Puede verificar este documento en https://www.administraciondejusticia.gob.es

FIRMA (1): Antonio Jesus Fonseca-herrero Raimundo (29/06/2026 13:50)
FIRMA (2): Francisco Jose Sospedra Navas (29/06/2026 14:07)
FIRMA (3): Maria Alicia Millan Herrandis (29/06/2026 16:13)
FIRMA (4): Pilar Teso Gamella (30/06/2026 09:15)
FIRMA (5): Antonio Narvaez Rodriguez (30/06/2026 09:44)
FIRMA (6): Manuel Delgado-iribarren Garcia-campero (30/06/2026 09:50)
* NOTA : La información relativa al resto de firmantes deberá consultarse en el propio documento electrónico PDF (panel de firma)

2º) La Administración del Principado de Asturias emplea prácticamente los mismos argumentos para la denuncia de vulneración del artículo 86 de la LRJSP.

A ello añade argumentos específicos para sustentar la denuncia de vulneración de la Disposición Adicional 24 de la LCSP que atribuye a la sentencia impugnada por entender que el encargo, dado el objeto y finalidad de la obra (construcción de edificio de ensayos de banda de música y coral) y su ubicación en el suelo urbano de la villa de Candas, no tenía cabida en el objeto social de TRAGSA.

En esta segunda vertiente del recurso atiende al contenido de los apartados 1 y 4 de esta Disposición y afirma que TRAGSA tiene entre sus funciones la prestación de servicios esenciales en materia de desarrollo rural y puede recibir encargos y ejecutar obras que, aunque no estén vinculadas a los sectores agrícola, ganadero, forestal, pesquero y medioambiental, si contribuyan al desarrollo rural de un municipio, sin que la calificación urbanística del suelo determine que una actuación pueda o no ser ejecutada por TRAGSA. También sostiene que puede llevar a cabo la realización de todo tipo de actuaciones para la mejora rural, por lo que parece claro que el objeto del encargo sí está dentro del objeto social o ámbito de actuación de TRAGSA.

Añade que la sentencia viene a circunscribir el concepto “desarrollo rural” y “medio rural” exclusivamente al suelo rústico, de manera que entiende que TRAGSA no puede llevar a cabo una obra en suelo urbano, con lo que está haciendo una interpretación excesivamente rigorista del término, circunscribiéndolo a las definiciones urbanísticas y de planeamiento de suelo rústico y urbano, lo que considera erróneo porque los conceptos urbanísticos de suelo rústico y urbano no equivalen al mundo rural o desarrollo rural. En este sentido, entiende que el inmueble objeto del encargo –que se construye en el suelo urbano de la villa de Candas- presta servicio a todo el concejo (municipio), en el que predomina el suelo rural, y en el que está presente desde el origen la actividad agrícola y ganadera. Por tanto, desde un punto de

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:xm2q-FGdc-VBgx-F9iz-Q Puede verificar este documento en https://www.administraciondejusticia.gob.es

FIRMA (1): Antonio Jesus Fonseca-herrero Raimundo (29/06/2026 13:50) FIRMA (2): Francisco Jose Sospedra Navas (29/06/2026 14:07)
FIRMA (3): Maria Alicia Millan Herrandis (29/06/2026 16:13) FIRMA (4): Pilar Teso Gamella (30/06/2026 09:15)
FIRMA (5): Antonio Narvaez Rodriguez (30/06/2026 09:44) FIRMA (6): Manuel Delgado-iribarren Garcia-campero (30/06/2026 09:50)
* NOTA : La información relativa al resto de firmantes deberá consultarse en el propio documento electrónico PDF (panel de firma)

vista socioeconómico, la dotación educativa/cultural presta servicio al medio rural y favorece su desarrollo, además de constituir una actuación para la mejora de los servicios y recursos públicos en el medio rural. Por tanto, la sentencia recurrida yerra al considerar que las dotaciones educativas o culturales en suelo urbano no contribuyen al desarrollo rural, como declaró la sentencia de la Territorial de Madrid 744/19, de 18 de diciembre de 2019: «dentro del objeto social de "TRAGSA" se encuentra la construcción de un centro educativo, ya que bien de forma directa o de forma instrumental con la misma se consigue el objetivo de mejorar la prestación de los servicios y recursos públicos, sin que pueda desconocerse el efecto que tal construcción produce en el desarrollo rural del municipio, desde el punto de vista económico, educativo, cultural y urbanístico, lo que redunda en el cumplimiento del objeto de "TRAGSA".»

Se apoya también en la sentencia 783/2021, de 5 de octubre, dictada por la Sala Territorial de Valencia en el recurso 207/2019, que admite que TRAGSA puede operar también en zonas urbanas en un asunto en que se le adjudicaba el contrato de servicios de Redacción del Proyecto y Dirección de las obras de adecuación funcional del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, sentencia que siguió el criterio fijado por la sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo 68/2020, de 8 de junio, en recurso 1873/2016, consistente en que "De todo ello concluye que " concurren argumentos claros y suficientes para considerar que la entidad TRAGSA no tiene limitado su ámbito de actuación a los encargos o encomiendas que se les realicen por las Administraciones públicas en el ámbito rural.". Destaca que esta sentencia del Tribunal Supremo conoció del recurso de casación interpuesto contra la sentencia desestimatoria de la Sala de la Audiencia Nacional en el recurso contencioso-administrativo 362/2014, donde se impugnaba una adjudicación a TRAGSA para la "Redacción del Proyecto, Dirección de las Obras, Dirección de Ejecución, Dirección de Instalaciones y Coordinación de Seguridad y Salud de las Obras de Reparación de la Estructura y Reforma Integral del Edificio Sede de la Delegación del Gobierno de la Comunidad Valenciana".

CUARTO.- La Confederación Asturiana de la Construcción (CAC-ASPROCON) se opone a ambos recursos de casación. Se muestra conforme

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:xm2q-FGdc-VBgx-F9iz-Q Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

FIRMA (1): Antonio Jesus Fonseca-herrero Raimundo (29/06/2026 13:50) **FIRMA (2):** Francisco Jose Sospedra Navas (29/06/2026 14:07)
FIRMA (3): Maria Alicia Millan Herrandis (29/06/2026 16:13) **FIRMA (4):** Pilar Teso Gamella (30/06/2026 09:15)
FIRMA (5): Antonio Narvaez Rodriguez (30/06/2026 09:44) **FIRMA (6):** Manuel Delgado-iribarren Garcia-campero (30/06/2026 09:50)
* NOTA : La información relativa al resto de firmantes deberá consultarse en el propio documento electrónico PDF (panel de firma)

con la sentencia pues analiza pormenorizadamente las razones por las que el artículo 86.2 de la LRJSP exige que por parte de los órganos de contratación que pretendan acudir a la figura del encargo, en detrimento de la licitación pública, verifiquen en cada encargo, y no solo en el momento de la creación del medio propio, la concurrencia de alguno de los dos requisitos previstos en las letras a) y b) el artículo 86.2 de la LRJSP, que son los posibilitan acudir a esta forma de contratación.

QUINTO.- 1.- La regulación sustantiva de la atribución por parte de la Administración y entidades públicas de prestaciones contractuales a sus entes instrumentales personificados (medios propios), cuando quien hace el encargo sea poder adjudicador, se encuentra en el artículo 32 de la LCSP, que en su apartado segundo fija los requisitos materiales para ser medio propio. Ahora bien, el apartado primero dispone "sin perjuicio de los requisitos establecidos para los medios propios del ámbito estatal en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público", lo que nos conecta directamente con las previsiones de su artículo 86.

Según el artículo 86.2 "Tendrán la consideración de medio propio y servicio técnico cuando se acredite que, además de disponer de medios suficientes e idóneos para realizar prestaciones en el sector de actividad que se corresponda con su objeto social, de acuerdo con su norma o acuerdo de creación, se dé alguna de las circunstancias siguientes:

a) Sea una opción más eficiente que la contratación pública y resulta sostenible y eficaz, aplicando criterios de rentabilidad económica.

b) Resulte necesario por razones de seguridad pública o de urgencia en la necesidad de disponer de los bienes o servicios suministrados por el medio propio o servicio técnico.

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

Así, para ser medio propio no basta con cumplir los requisitos materiales previstos en el artículo 32 de la LCSP sino que es necesario (i) acreditar de forma inexcusable disponer de la existencia de" medios

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:xm2q-FGdc-VBgx-F9iz-Q Puede verificar este documento en https://www.administraciondejusticia.gob.es

FIRMA (1): Antonio Jesus Fonseca-herrero Raimundo (29/06/2026 13:50) FIRMA (2): Francisco Jose Sospedra Navas (29/06/2026 14:07)
FIRMA (3): Maria Alicia Millan Herrandis (29/06/2026 16:13) FIRMA (4): Pilar Teso Gamella (30/06/2026 09:15)
FIRMA (5): Antonio Narvaez Rodriguez (30/06/2026 09:44) FIRMA (6): Manuel Delgado-iribarren Garcia-campero (30/06/2026 09:50)
* NOTA : La información relativa al resto de firmantes deberá consultarse en el propio documento electrónico PDF (panel de firma)

suficientes e idóneos" para la realización de las prestaciones encomendadas en el sector de actividad que se corresponda con el objeto social de acuerdo con su norma o acuerdo de creación; (ii) concurrencia de dos circunstancias específicas: a) ser una opción más eficiente que la contratación pública y resultar sostenible y eficaz, aplicando criterios de rentabilidad económica; b) que la necesidad de disponer de los bienes o servicios suministrados por el medio propio resulte necesaria por razones de seguridad pública o de urgencia.

2.- A los efectos indicados -para poder ser medio propio personificado- la normativa aplicable impone un doble control que afecta a los presupuestos necesarios.

De un lado, establece un control previo pues el artículo 86.3 de la LCSP, en a redacción dada por la Disposición final 34.2 de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, dispone: "En el supuesto de creación de un nuevo medio propio y servicio técnico deberá acompañarse la propuesta de declaración de una memoria justificativa que acredite lo dispuesto en el apartado anterior y que, en este supuesto de nueva creación, deberá ser informada por la Intervención General de la Administración del Estado". (REDACCION ANTERIOR: A la propuesta de declaración de medio propio y servicio técnico deberá acompañarse una memoria justificativa que acredite lo dispuesto en el apartado anterior y deberá ser informada por la Intervención General de la Administración del Estado que vaya a declarar el medio propio y servicio técnico".

De otro, un control permanente o continuo que impone el artículo 86.2, in fine de la LCSP: "Formará parte del control de eficacia de los medios propios y servicios técnicos la comprobación de la concurrencia de los mencionados requisitos" (esos requisitos son los que hemos señalado en apartado 1 de este Fundamento de derecho). Este control de eficacia está regulado por el artículo 85 de la LRJSP.

3.- Lo que integra el objeto de este recurso de casación no es la consideración de TRAGSA medio propio de la Administración del Principado de Asturias, que resolvió positivamente la sentencia impugnada y no se cuestiona en los recursos de casación.

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:xm2q-FGdc-VBgx-F9iz-Q Puede verificar este documento en https://www.administraciondejusticia.gob.es

FIRMA (1): Antonio Jesus Fonseca-herrero Raimundo (29/06/2026 13:50) FIRMA (2): Francisco Jose Sospedra Navas (29/06/2026 14:07)
FIRMA (3): Maria Alicia Millan Herrandis (29/06/2026 16:13) FIRMA (4): Pilar Teso Gamella (30/06/2026 09:15)
FIRMA (5): Antonio Narvaez Rodriguez (30/06/2026 09:44) FIRMA (6): Manuel Delgado-iribarren Garcia-campero (30/06/2026 09:50)
* NOTA : La información relativa al resto de firmantes deberá consultarse en el propio documento electrónico PDF (panel de firma)

Lo que se cuestiona es la concurrencia de los requisitos (presupuesto necesario y circunstancias) que impone el artículo 86.2 y ello en el sentido de que deben concurrir en cada encargo que se haga al medio propio. En definitiva, se viene a cuestionar es:

1º) si la prestación a ejecutar que integra el objeto del encargo --lo que hemos definido como el presupuesto necesario-- tiene cabida en el sector de actividad que se corresponda con el objeto social del medio propio.

2º) si las circunstancias que se exigen en forma alternativa a los efectos de poder recurrir al medio propio para realizar la prestación objeto del encargo --que sea, bien más eficiente, sostenible y eficaz aplicando criterios de sostenibilidad económica, o bien necesario por razones de urgencia o necesidad--, deben acreditarse y exigirse en cada encargo o basta con su concurrencia en el momento de la declaración o creación del medio propio.

SEXTO.- 1.- Comenzaremos por el examen de la concurrencia del presupuesto necesario, es decir, en valorar si la prestación a ejecutar tiene cabida en el sector de actividad que se corresponda con el objeto social del medio propio, para lo que, como impone el propio artículo 86.2 deberemos hacerlo "de acuerdo con su norma o acuerdo de creación".

Esa remisión nos lleva (1) a la Disposición adicional 24 de la LCSP, que regula régimen jurídico de la «Empresa de Transformación Agraria, S. A., S. M. E., M. P.» (TRAGSA), y de su filial «Tecnologías y Servicios Agrarios, S. A., S. M. E., M. P.» (TRAGSATEC); (2) al Real Decreto 69/2019, de 15 de febrero, por el que se desarrolla el régimen jurídico de la Empresa de Transformación Agraria, S.A., S.M.E., M.P. (TRAGSA) y de su filial Tecnologías y Servicios Agrarios, S.A., S.M.E., M.P. (TRAGSATEC), que era el aplicable a los hechos por razones cronológicas.

Según la Disposición adicional 24:

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:xm2q-FGdc-VBgx-F9iz-Q Puede verificar este documento en https://www.administraciondejusticia.gob.es

FIRMA (1): Antonio Jesus Fonseca-herrero Raimundo (29/06/2026 13:50) FIRMA (2): Francisco Jose Sospedra Navas (29/06/2026 14:07)
FIRMA (3): Maria Alicia Millan Herrandis (29/06/2026 16:13) FIRMA (4): Pilar Teso Gamella (30/06/2026 09:15)
FIRMA (5): Antonio Narvaez Rodriguez (30/06/2026 09:44) FIRMA (6): Manuel Delgado-iribarren Garcia-campero (30/06/2026 09:50)
* NOTA : La información relativa al resto de firmantes deberá consultarse en el propio documento electrónico PDF (panel de firma)

«1. La «Empresa de Transformación Agraria, S. A., S. M. E., M. P.» (TRAGSA), y su filial «Tecnologías y Servicios Agrarios, S. A., S. M. E., M. P.» (TRAGSATEC), tienen por función entre otras, la prestación de servicios esenciales en materia de desarrollo rural, conservación del medioambiente, adaptación y mantenimiento de aplicaciones informáticas, control sanitario animal, atención a emergencias, y otros ámbitos conexos, con arreglo a lo establecido en esta disposición.

[…]

4. TRAGSA y su filial TRAGSATEC prestarán, por encargo de las entidades del sector público de los que son medios propios personificados, las siguientes funciones: a) La realización de todo tipo de actuaciones, obras, trabajos y prestación de servicios agrícolas, ganaderos, forestales, de desarrollo rural, de conservación y protección del medio natural y medioambiental, de acuicultura y de pesca, así como los necesarios para el mejor uso y gestión de los recursos naturales. Igualmente podrán llevar a cabo la realización de todo tipo de actuaciones para la mejora de los servicios y recursos públicos, siempre y cuando no impliquen el ejercicio de autoridad inherente a los poderes públicos incluida la ejecución de obras de conservación o enriquecimiento del Patrimonio Histórico Español en el medio rural, al amparo de lo establecido en el artículo 68 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.».

Según el artículo 3.1 del Real Decreto 69/2019 dispone: «1. Las entidades señaladas en el artículo 2.1 podrán conferir encargos a TRAGSA o a su filial TRAGSATEC sobre los trabajos y actividades que, encontrándose dentro del marco funcional de los apartados 1, 4 y 5 de la disposición adicional vigésima cuarta de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, y del objeto social de las mismas, precisen para el ejercicio de sus competencias y funciones, así como los que resulten complementarios o accesorios, de acuerdo con el régimen establecido en este real decreto.». Esta misma redacción se mantiene en el artículo 4.1 del Real Decreto 345/2025, de 22 de abril, que deroga el antes citado. Es necesario traer a colación en este momento el contenido de la exposición de motivos de la nueva norma reglamentaria de 2025 cuando alude al objeto de los encargos y justifica la nueva regulación afirmando que: «en el artículo 4.1, en relación con el objeto de los encargos a realizar a las empresas del Grupo TRAGSA, procede a acotar con mayor precisión el ámbito de actuación de ambas sociedades, teniendo en cuenta que sus funciones se encuentran estrechamente ligadas al medio rural. Por ello, se determina que la actividad a desarrollar al amparo de los mismos, se puede

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:xm2q-FGdc-VBgx-F9iz-Q Puede verificar este documento en https://www.administraciondejusticia.gob.es

FIRMA (1): Antonio Jesus Fonseca-herrero Raimundo (29/06/2026 13:50) FIRMA (2): Francisco Jose Sospedra Navas (29/06/2026 14:07)
FIRMA (3): Maria Alicia Millan Herrandis (29/06/2026 16:13) FIRMA (4): Pilar Teso Gamella (30/06/2026 09:15)
FIRMA (5): Antonio Narvaez Rodriguez (30/06/2026 09:44) FIRMA (6): Manuel Delgado-iribarren Garcia-campero (30/06/2026 09:50)
* NOTA : La información relativa al resto de firmantes deberá consultarse en el propio documento electrónico PDF (panel de firma)

ejecutar, con independencia de su localización, siempre y cuando esté incluida en su objeto social, recogiéndose, de este modo, en el presente real decreto el parecer constante de los distintos órganos consultivos, jurisdiccionales y tribunales administrativos de contratos respecto a que la actuación de TRAGSA viene determinada por su ámbito funcional y no territorial.».

2.- La decisión de la Sala Territorial fue, en síntesis, que la actuación objeto del encargo no estaba incluida en el objeto social de TRAGSA que define la disposición adicional 24.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), ("La realización de todo tipo de actuaciones, obras, …, de desarrollo rural, …"), ello en razón al objeto y finalidad de la obra (obra de construcción del edificio de ensayos de la banda de música y coral) y a su concreta ubicación en el núcleo urbano de Candas.

Esta decisión solo es cuestionada en el recurso que interpone la Administración del Principado de Asturias.

3.- Considera esta Sala que asiste razón a la parte recurrente y que, este motivo de su recurso de casación debe ser acogido, ello con independencia de la decisión final de puede alcanzarse sobre el éxito global del recurso tras analizar el vicio referido a la vulneración de las circunstancias que, en forma alternativa, impone el mismo artículo 86.2 del artículo de la LRJSP. Las razones para ello son las que a continuación se exponen:

1ª) No existe discrepancia sobre cuál sea el objeto del encargo, de las prestaciones que debe ejecutar TRAGSA: obra de construcción del edificio de ensayos de la banda de música y coral de Candas (Carreño). Es decir, la construcción de un inmueble en una parroquia rural -Candas- perteneciente a un Concejo asturiano -Carreño-, tal y como se define la organización territorial de municipios en el artículo 6 de la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, del Estatuto de Autonomía para Asturias, y en las Leyes asturianas 3/1986, de 15 de mayo, de procedimiento de creación de Comarcas, y 11/1986, de 20 de

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:xm2q-FGdc-VBgx-F9iz-Q Puede verificar este documento en https://www.administraciondejusticia.gob.es

FIRMA (1): Antonio Jesus Fonseca-herrero Raimundo (29/06/2026 13:50) FIRMA (2): Francisco Jose Sospedra Navas (29/06/2026 14:07)
FIRMA (3): Maria Alicia Millan Herrandis (29/06/2026 16:13) FIRMA (4): Pilar Teso Gamella (30/06/2026 09:15)
FIRMA (5): Antonio Narvaez Rodriguez (30/06/2026 09:44) FIRMA (6): Manuel Delgado-iribarren Garcia-campero (30/06/2026 09:50)
* NOTA : La información relativa al resto de firmantes deberá consultarse en el propio documento electrónico PDF (panel de firma)

noviembre, por la que se reconoce la personalidad jurídica de la Parroquia Rural.

Tampoco ha existido discrepancia sobre el hecho de que el edificio quedaría enclavado en la zona urbana de la Parroquia y se destina a una actividad cultural/educativa relacionada con la música, en sentido amplio.

2ª) Consideramos que las actuaciones de desarrollo rural, sin duda alguna incluidas en el objeto social de TRAGSA, abarcan todas las acciones destinadas a mejorar la calidad de vida y las condiciones económicas en áreas rurales, incluyendo no solo la promoción y mejora de las actividades propias y características que se desarrollan en el medio rural, sino también las que conlleven el acceso a servicios básicos como educación, salud e infraestructura, las que incidan en la mejora de las actividades económicas, como serán todas las que persigan su incremento y diversificación, y, desde luego, las relativas a la protección del medio ambiente. El desarrollo rural tiene, por tanto, como finalidad esencial la mejora de las condiciones de vida en las comunidades rurales, fomentando la igualdad de trato que las Administraciones competentes deben desplegar hacia todos los ciudadanos para evitar, a título de ejemplo, la salida de la población de los núcleos rurales.

Desde esta perspectiva no puede mantenerse que el desarrollo rural está conectado únicamente con el terreno destinado a actividades de naturaleza rústica, como parece desprenderse de la sentencia impugnada cuando alude a que la edificación se construiría en suelo urbano, algo que viene normativamente impuesto.

3ª) Además, lo relevante y determinante para valorar si la actividad objeto del encargo tiene o no cabida en la delimitación normativa del objeto social de TRAGSA no es tanto el elemento territorial como el elemento funcional o de finalidad de servicio que debe impregnar la actuación de la Administraciones en todo tipo de comunidades, incluidas la rurales. Como reconoce la exposición de motivos del Real Decreto 345/2025 para justificar el

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:xm2q-FGdc-VBgx-F9iz-Q Puede verificar este documento en https://www.administraciondejusticia.gob.es

FIRMA (1): Antonio Jesus Fonseca-herrero Raimundo (29/06/2026 13:50) FIRMA (2): Francisco Jose Sospedra Navas (29/06/2026 14:07)
FIRMA (3): Maria Alicia Millan Herrandis (29/06/2026 16:13) FIRMA (4): Pilar Teso Gamella (30/06/2026 09:15)
FIRMA (5): Antonio Narvaez Rodriguez (30/06/2026 09:44) FIRMA (6): Manuel Delgado-iribarren Garcia-campero (30/06/2026 09:50)
* NOTA : La información relativa al resto de firmantes deberá consultarse en el propio documento electrónico PDF (panel de firma)

enfoque que da a la regulación del objeto de TRAGSA, ese era el criterio mantenido jurisprudencialmente.

4.- Concluimos, por ello, afirmando que dentro del objeto social de TRAGSA queda incluida la construcción de una edificación de naturaleza cultural y educativa pues, desde cualquier punto de vista, presenta como objetivo mejorar la prestación de los servicios y recursos públicos, sin que pueda desconocerse el efecto que tal construcción produce en el desarrollo rural del municipio, desde el punto de vista económico, educativo, cultural y urbanístico, lo que, sin duda, incide positivamente en el objeto de TRAGSA.

SÉPTIMO.- Nos corresponde ya analizar la vertiente común de ambos recursos, referida la vulneración del artículo 86.2 de la LRJSP, concretada en si las dos circunstancias que, alternativamente, se exigen para que se pueda acudir al medio propio a fin de realizar la prestación objeto del encargo, deben concurrir en el momento de declaración o creación del medio propio -como sostiene los recurrentes-, o también en cada encargo que se haga al medio propio -tesis de la sentencia impugnada-.

1.- En el fundamento de Derecho quinto ya hemos dejado expuestos los requisitos que son necesarios para ser medio propio personificado de una Administración pública que actúe como poder adjudicador. En ese ámbito también dijimos que a esos efectos la normativa aplicable impone un doble control sobre la concurrencia de los citados requisitos: (i) el control previo que regula el artículo 86.3 de la LRJSP, en su redacción anterior y posterior a la reforma introducida por la Ley 11/2020, de 30 de diciembre; y, (II) un control permanente o continuo de las dos circunstancias que se exigen para que entidades integrantes del sector público institucional puedan ser consideradas medios propios y servicios técnicos de los poderes adjudicadores, que impone el último inciso del artículo 86.2 de la LCSP al disponer que "formará parte del control de eficacia de los medios propios y servicios técnicos la comprobación de la concurrencia de los mencionados requisitos".

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:xm2q-FGdc-VBgx-F9iz-Q Puede verificar este documento en https://www.administraciondejusticia.gob.es

FIRMA (1): Antonio Jesus Fonseca-herrero Raimundo (29/06/2026 13:50) FIRMA (2): Francisco Jose Sospedra Navas (29/06/2026 14:07)
FIRMA (3): Maria Alicia Millan Herrandis (29/06/2026 16:13) FIRMA (4): Pilar Teso Gamella (30/06/2026 09:15)
FIRMA (5): Antonio Narvaez Rodriguez (30/06/2026 09:44) FIRMA (6): Manuel Delgado-iribarren Garcia-campero (30/06/2026 09:50)
* NOTA : La información relativa al resto de firmantes deberá consultarse en el propio documento electrónico PDF (panel de firma)

2.- Consideramos que este control permanente es el que está en juego en el litigio y es el que subyace en la argumentación de la sentencia impugnada. Avanzamos ya que esta Sala considera acertado el criterio de la Sala Territorial y pasamos a dar las razones para ello.

1ª) Los recurrentes vienen a sostener que este control permanente es, exclusivamente, un control abstracto y que se lleva a cabo en los términos del artículo 85 de la propia LRJSP. Sin embargo, consideramos que el sistema de control de eficacia no excluye el control sobre el encargo. Cuando el último inciso del artículo 86.2 alude a que "Formará parte del control de eficacia de los medios propios y servicios técnicos la comprobación de la concurrencia de los mencionados requisitos", lo que está haciendo es incluir en ese control de eficacia "la comprobación de la concurrencia de los mencionados requisitos", es decir, la determinación de si en el concreto encargo de actividad al medio propio concurren las dos circunstancias. Por tanto, en ese control permanente, además del control abstracto que sostienen las partes recurrentes, tiene cabida la necesidad de comprobar si el acudir al medio propio para realizar el objeto del encargo (i) es una opción más eficiente que la contratación pública y resulta sostenible y eficaz, aplicando criterios de rentabilidad económica; y, (II) es necesario disponer de los bienes o servicios suministrados por el medio propio o servicio técnico por razones de seguridad pública o de urgencia en la necesidad.

2ª) La propia naturaleza y alcance del control permanente que regula el artículo 85 de la LRJSP permite la compatibilidad de un control abstracto, en los términos en que se define y diseña, y la necesidad del control de cada encargo que exige el último inciso del artículo 86.2 vinculándolo a aquél. La amplitud y exhaustividad del control permanente que deben realizar determinados órganos de la Administración no resulta incompatible con las exigencias del control de cada encargo que, en definitiva, se centra en comprobar si los requisitos para ser medio propio personificado se ajustan a las características de la prestación concreta que se le encarga. En todo caso, esa incompatibilidad, como tal, nunca ha sido alegada las partes recurrentes

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:xm2q-FGdc-VBgx-F9iz-Q Puede verificar este documento en https://www.administraciondejusticia.gob.es

FIRMA (1): Antonio Jesus Fonseca-herrero Raimundo (29/06/2026 13:50) FIRMA (2): Francisco Jose Sospedra Navas (29/06/2026 14:07)
FIRMA (3): Maria Alicia Millan Herrandis (29/06/2026 16:13) FIRMA (4): Pilar Teso Gamella (30/06/2026 09:15)
FIRMA (5): Antonio Narvaez Rodriguez (30/06/2026 09:44) FIRMA (6): Manuel Delgado-iribarren Garcia-campero (30/06/2026 09:50)
* NOTA : La información relativa al resto de firmantes deberá consultarse en el propio documento electrónico PDF (panel de firma)

en este proceso puesto que se han limitado a cuestionar la posibilidad del control en el momento del encargo, sin que, por lo demás, hayan llegado a cuestionar la decisión de la Sala Territorial sobre la falta de acreditación de las dos circunstancias. Es más, conviene decir ya que los recurrentes en casación no han cuestionado tampoco la respuesta dada en la sentencia impugnada sobre la falta de concurrencia de ambas circunstancias en el caso concreto, cuando en los dos últimos incisos del fundamento de Derecho séptimo se dice:

«Una vez sentada la necesaria justificación del cada encargo, la conclusión a adoptar en el presente caso ha de ser, necesariamente, la de estimar el recurso por la falta de este requisito. En efecto, descartada la concurrencia de las razones de seguridad pública o de urgencia, sólo la eficiencia, evaluada en términos de rentabilidad económica, permitiría sostener dicha opción en el caso que nos ocupa. Pero, en coherencia con la posición sostenida en esta litis, el órgano de contratación demandado no realizó el preceptivo informe de eficiencia previo al encargo, ni tan siquiera una Memoria justificativa del mismo, por lo que la ausencia de este requisito ha de motivar la anulación de la resolución recurrida. A mayor abundamiento, si acudimos a la prueba pericial aportada por el propio órgano de contratación para intentar acreditar la concurrencia de este requisito, una vez realizado el encargo, la solución sería la misma ya que dicha prueba pone de manifiesto que, de haber realizado ese examen de eficiencia en el momento procedimental oportuno, el resultado hubiera sido el que sostiene la Confederación demandante, esto es, que la licitación pública del contrato hubiera sido más eficiente, en términos de rentabilidad económica, que el encargo, dada la importante diferencia (100.000 euros) reconocida por el propio perito de la codemandada Sr.Torralba Gutiérrez entre el precio de encargo y el "presupuesto estimado valor medio de las tres metodologías" empleadas para hallar la rentabilidad económica.».

3ª) Sólo el control, así entiendo, posibilita determinar si, en cada caso concreto, las Administraciones públicas que acuden a un medido propio para ejecutar una determinada actuación lo hacen en debida forma y con la concurrencia de, al menos, una de las dos circunstancias que, de acuerdo con el artículo 86.2 de la LRJSP, deben ser controladas y comprobadas.

Es más, como mantiene la sentencia impugnada, la propia naturaleza de esas circunstancias impone como única la interpretación que acabamos de exponer y mantener. Efectivamente: a) la apreciación, en términos económicos, de la eficiencia, sostenibilidad y eficacia de la opción de acudir al

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:xm2q-FGdc-VBgx-F9iz-Q Puede verificar este documento en https://www.administraciondejusticia.gob.es

FIRMA (1): Antonio Jesus Fonseca-herrero Raimundo (29/06/2026 13:50) FIRMA (2): Francisco Jose Sospedra Navas (29/06/2026 14:07)
FIRMA (3): Maria Alicia Millan Herrandis (29/06/2026 16:13) FIRMA (4): Pilar Teso Gamella (30/06/2026 09:15)
FIRMA (5): Antonio Narvaez Rodriguez (30/06/2026 09:44) FIRMA (6): Manuel Delgado-iribarren Garcia-campero (30/06/2026 09:50)
* NOTA : La información relativa al resto de firmantes deberá consultarse en el propio documento electrónico PDF (panel de firma)

medio propio para la ejecución de una obra determinada, solo puede ser realizada sabiendo cuál es la obra ejecutar con el encargo pues, solo en ese preciso momento, pueden valorarse sus costes comparados entre la opción de licitación y encargo a medio propio; b) la valoración necesaria para apreciar 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 solo es comprensible y exigible en función de una actuación concreta y específica, ello porque la valoración sobre qué medios o servicios son necesarios está indisolublemente vinculada a cuál sea la prestación que se encomienda al medio propio personificado.; y, c) como ya expone la Sala Territorial, la propia configuración de las circunstancias previstas en las letras a) y b) como alternativas es incoherente con una acreditación previa y de carácter general.

OCTAVO.- Con base en los anteriores argumentos respondemos a la cuestión de interés casacional declarando que:

1º) Que las dos circunstancias alternativas que regulan las letras a) y b) del artículo 86.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, para que las entidades integrantes del sector público institucional puedan ser consideradas medios propios y servicios técnicos de los poderes adjudicadores deben ser comprobadas, no solo en el momento del reconocimiento de la entidad como medio propio, sino también en relación con la actuación que integra cada encargo que se realice por un poder adjudicador al medio propio personificado.

2º) Que dentro del ámbito de actuación que para TRAGSA define la Disposición adicional 24ª de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, cabe incluir la ejecución obras de carácter educativo/cultural en una parcela calificada urbanísticamente como suelo urbano, pero que se ubica en una entidad rural, en cuanto tiene cabida en la prestación de servicios esenciales en materia de desarrollo rural.

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:xm2q-FGdc-VBgx-F9iz-Q Puede verificar este documento en https://www.administraciondejusticia.gob.es

FIRMA (1): Antonio Jesus Fonseca-herrero Raimundo (29/06/2026 13:50) **FIRMA (2):** Francisco Jose Sospedra Navas (29/06/2026 14:07)
FIRMA (3): Maria Alicia Millan Herrandis (29/06/2026 16:13) **FIRMA (4):** Pilar Teso Gamella (30/06/2026 09:15)
FIRMA (5): Antonio Narvaez Rodriguez (30/06/2026 09:44) **FIRMA (6):** Manuel Delgado-iribarren Garcia-campero (30/06/2026 09:50)
* NOTA : La información relativa al resto de firmantes deberá consultarse en el propio documento electrónico PDF (panel de firma)

NOVENO.- La aplicación de la anterior doctrina al caso de autos conlleva la desestimación de los recursos de casación interpuestos por las representaciones procesales de la Administración del Principado de Asturias y de la Empresa de Transformación Agraria, S.A. (TRAGSA) contra la sentencia 265/2024, de 22 de marzo, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias en el recurso contencioso administrativo n.º 57/2023, que se confirma.

DÉCIMO.- En el recurso de casación se impondrán las costas de conformidad con lo previsto en el artículo 93.4 de la LJCA y, por ello cada parte abonará las causadas a su instancia y las comunes por mitad.

F A L L O

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

1º) DESESTIMAR los recursos de casación interpuestos por las representaciones procesales de la Administración del Principado de Asturias y de la Empresa de Transformación Agraria, S.A. (TRAGSA) contra la sentencia 265/2024, de 22 de marzo, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias en el recurso contencioso administrativo n.º 57/2023, que se confirma.

2º) No se hace imposición de costas.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:xm2q-FGdc-VBgx-F9iz-Q Puede verificar este documento en https://www.administraciondejusticia.gob.es

FIRMA (1): Antonio Jesus Fonseca-herrero Raimundo (29/06/2026 13:50)
FIRMA (2): Francisco Jose Sospedra Navas (29/06/2026 14:07)
FIRMA (3): Maria Alicia Millan Herrandis (29/06/2026 16:13)
FIRMA (4): Pilar Teso Gamella (30/06/2026 09:15)
FIRMA (5): Antonio Narvaez Rodriguez (30/06/2026 09:44)
FIRMA (6): Manuel Delgado-iribarren Garcia-campero (30/06/2026 09:50)
* NOTA : La información relativa al resto de firmantes deberá consultarse en el propio documento electrónico PDF (panel de firma)

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:xm2q-FGdc-VBgx-F9iz-Q Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

FIRMA (1): Antonio Jesus Fonseca-herrero Raimundo (29/06/2026 13:50)
FIRMA (2): Francisco Jose Sospedra Navas (29/06/2026 14:07)
FIRMA (3): Maria Alicia Millan Herrandis (29/06/2026 16:13)
FIRMA (4): Pilar Teso Gamella (30/06/2026 09:15)
FIRMA (5): Antonio Narvaez Rodriguez (30/06/2026 09:44)
FIRMA (6): Manuel Delgado-iribarren Garcia-campero (30/06/2026 09:50)
* NOTA : La información relativa al resto de firmantes deberá consultarse en el propio documento electrónico PDF (panel de firma)