



La Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado ha aprobado, en su sesión de 22 de octubre de 2026, la siguiente Recomendación:

RECOMENDACIÓN de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado en relación con la justificación, en los encargos a medios propios regulados en el artículo 32 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, del cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 86.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público

Clasificación del informe: 32. Recomendaciones, acuerdos y circulares

La Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, conforme a lo previsto en el artículo 2.4.c) del Real Decreto 30/1991, de 18 de enero, por el que se establece su régimen orgánico y funcional, está facultada para *“Exponer a los órganos de contratación las recomendaciones e instrucciones que considere pertinentes en función de la competencia que le está atribuida”*. Esta facultad está recogida igualmente en el artículo 328.3.b) 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 (en adelante, LCSP).

En el ejercicio de esta función, y teniendo en cuenta la reciente sentencia nº 802/2026, de 29 de junio de 2026, de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, (ROJ: STS 2961/2026 ECLI:ES:TS:2026:2961), que ha interpretado la forma de acreditar los requisitos que establece el artículo 86.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP) para efectuar los encargos a medios propios regulados en el artículo 32 de la LCSP, este órgano colegiado ha considerado oportuno adoptar una Recomendación que contenga los criterios para acomodar la realización por parte de los poderes adjudicadores de encargos a medios propios a lo contenido en la citada sentencia.



La presente Recomendación cuenta, de acuerdo con su propia naturaleza, con el carácter de no vinculante para las entidades sujetas a la LCSP y al Real Decreto-Ley 3/2020, de 4 de febrero. Sin perjuicio de ello, se aprueba con el ánimo de incrementar la seguridad jurídica y de que, en beneficio de todos, sirva de guía para una aplicación uniforme por parte de todos los órganos de contratación de los aspectos en ella incluidos.

Por todo lo expuesto, y a efectos de recoger y dar difusión al criterio interpretativo de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado en la materia citada, se aprueba la siguiente Recomendación en la sesión de su Comisión Permanente de 22 de octubre de 2026.



RECOMENDACIÓN de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado en relación con la justificación, en los encargos a medios propios regulados en el artículo 32 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, del cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 86.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público

I. Antecedentes

La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP) en su artículo 32 regula los encargos de los poderes adjudicadores a los medios propios personificados estableciendo las condiciones y requisitos conforme a los cuales dichos encargos no tendrán la consideración de contratos de conformidad con las Directivas europeas que la citada Ley viene a transponer.

A este respecto, en el apartado 1 de este artículo 32 comienza declarando que *“Los poderes adjudicadores podrán organizarse ejecutando de manera directa prestaciones propias de los contratos de obras, suministros, servicios, concesión de obras y concesión de servicios, a cambio de una compensación tarifaria, valiéndose de otra persona jurídica distinta a ellos, ya sea de derecho público o de derecho privado, previo encargo a esta, con sujeción a lo dispuesto en este artículo, siempre y cuando la persona jurídica que utilicen merezca la calificación jurídica de medio propio personificado respecto de ellos de conformidad con lo dispuesto en los tres apartados siguientes, y 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”*.



Por lo tanto, de conformidad con este precepto, para que un encargo no tenga la consideración de contrato y quede excluido de la aplicación de la LCSP deberá cumplir, además de los requisitos en él establecidos, los previstos para los medios propios del ámbito estatal en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP).

Esta ley, en el Capítulo II de su Título II, sobre Organización y funcionamiento del sector público institucional estatal, regula en el artículo 86 los medios propios y servicios técnicos de los poderes adjudicadores y del resto de entes y sociedades que no tengan la consideración de poder adjudicador. Junto a la remisión en su apartado 1 al cumplimiento de los requisitos establecidos en la LCSP, en su apartado 2 este precepto establece los siguientes:

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

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

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

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



Sobre la interpretación de la forma de acreditación de estos requisitos en el ámbito de la Administración General del Estado, la Abogacía General del Estado en su informe de 7 de mayo de 2021 (Ref. A.G. Entes Públicos 52/21, R-361/2021) concluyó que *“una vez atribuida a una determinada entidad la condición de medio propio y servicio técnico de un poder adjudicador, no es condición de legalidad de cada encargo la justificación de su preferencia sobre la contratación administrativa”*. Con esta afirmación se excluía la procedencia de justificar caso por caso, esto es, encargo por encargo, el requisito del artículo 86.2.a) de la LRJSP –referido, como se ha indicado, a la circunstancia de que el medio propio o servicio técnico sea una opción más eficiente que la contratación pública y resulte sostenible y eficaz, aplicando criterios de rentabilidad económica–, y ello por entender que tal exigencia resultaba innecesaria cuando su concurrencia se había acreditado previamente, como condición para la declaración de la entidad de que se trate como medio propio o servicio técnico. Este criterio fue reiterado en posteriores dictámenes de ese Centro Directivo como el de 17 de mayo de 2021 (Ref. A.G. Servicios Jurídicos Periféricos 20/21, R-619/2021).

Este mismo criterio interpretativo fue seguido por la Nota Técnica de la Oficina Nacional de Auditoría 1/2021, sobre la consideración de medio propio en la auditoría de cuentas, así como por la Circular Conjunta de 16 de mayo de 2023, de la Abogacía General del Estado y de la Intervención General de la Administración del Estado, sobre criterios para el cálculo del cómputo del requisito de actividad exigido en el artículo 32 de la LCSP.

Por su parte el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en resoluciones como la nº 1106/2019, del 7 de octubre de 2019, nº 696/2022, de 16 de junio de 2022, o nº 1441/2024, de 13 de noviembre, de 2024, ratificó esta interpretación al señalar que los requisitos previstos en el artículo 86 de la LRJSP sólo se exigen en el momento de la declaración de que una entidad es medio propio, al tiempo de su creación o con posterioridad a ésta, sin necesidad de acreditar su concurrencia en cada encargo. Se fundamenta esta interpretación, en palabras del Tribunal, en que *“dicho artículo, no regula los encargos sino la adquisición de la condición de medio propio por parte de una entidad, en el momento de su creación o con posterioridad. Solo así tiene sentido, la exigencia de*



que la condición de medio propio forme parte de su denominación social y que forme parte del control de eficacia de los medios propios y servicios técnicos la comprobación de la concurrencia de los mencionados requisitos; comprobación que para los medios propios estatales es exclusivamente competencia de la Intervención General de la Administración del Estado y no de la entidad que realiza el encargo”.

II. La sentencia del Tribunal Supremo nº 802/2026, de 29 de junio de 2026

La sentencia nº 802/2026, de 29 de junio de 2026, de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo obliga a reconsiderar los criterios de interpretación del artículo 86 de la LRJSP expuestos en los informes y resoluciones mencionados.

Dicha sentencia analiza, por ser de interés casacional de acuerdo con su Auto de 23 de abril de 2025, *“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”.*

La sentencia analiza esta cuestión en su fundamento de derecho séptimo partiendo de que 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”.

Con esta premisa, el Tribunal Supremo entiende que el alcance del control permanente es el que está en juego en el litigio, compartiendo la argumentación de la sentencia impugnada, y afirmando que *“en el control permanente, además de un control abstracto, 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”.*

Razona el Tribunal Supremo que *“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.*

...

Sólo el control, así entendido, 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 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”.

En base a cuanto antecede, el fundamento de derecho octavo de la sentencia responde a la cuestión de interés casacional y declara 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”.*

III. Criterios de actuación derivados de la sentencia

Como se desprende de lo expuesto, la doctrina contenida en la sentencia del Tribunal Supremo obliga a modificar los criterios interpretativos del artículo 86.2 de la LRJSP, así como la práctica llevada a cabo por los poderes adjudicadores a la hora de efectuar los encargos a medios propios.

Sobre este aspecto debemos citar el informe de la Abogacía General del Estado de 11 de septiembre de 2026 (Ref A.G. Servicios Jurídicos Periféricos 18/26, R-1215/2026) que rectifica las conclusiones del anterior informe de 7 de mayo de 2021, a la vista de la



sentencia del Tribunal Supremo, y cuyo contenido se tiene en cuenta por esta Junta Consultiva a los efectos de formular la presente Recomendación.

El punto de partida de cuanto se va a señalar es, como es lógico, la procedencia del acatamiento de la sentencia del Tribunal Supremo.

El informe de la Abogacía del Estado señala que *“Ante el criterio interpretativo manifestado por el Tribunal Supremo en la sentencia n.º 802/2026 de continua cita, este Centro Directivo sólo puede proceder a su estricto acatamiento (artículo 1.6 del Código Civil, artículos 9.3, 103.1 y 118 de la Constitución y artículo 17.2 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial), apartándose expresamente, como no puede ser de otro modo, del criterio manifestado en su anterior informe de 7 de mayo de 2021 (Ref. A.G. Entes Públicos 52/21, R. 361/2021) y de los que con posterioridad lo hubieran recogido y aplicado”*.

De acuerdo con ello, una vez analizada la sentencia, se llega a la conclusión fundamental, acorde con su contenido, de que *“La sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo n.º 802/2026, de 29 de junio, interpreta 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 sólo en el momento del reconocimiento de la entidad como medio propio, sino también en relación con la actuación que integra cada encargo que un poder adjudicador efectúe al medio propio personificado”*.

Con estas premisas, conviene hacer una serie de consideraciones respecto a la forma de comprobar los requisitos del artículo 86.2 de la LRJSP en relación con la actuación que integra cada encargo que un poder adjudicador efectúe al medio propio personificado.

En primer lugar, cabe precisar su ámbito de aplicación. Dado que el artículo 86 de la LRJSP no tiene atribuido carácter básico, a tenor de lo dispuesto en la disposición final decimocuarta.2.c) de la LRJSP, por estar encuadrado en el Capítulo II del Título II relativo a la Organización y funcionamiento del sector público institucional, resulta de aplicación a los encargos a realizar a los medios propios que constituyen entidades vinculadas o



dependientes de la Administración del Estado. Ello incluye, no obstante, los medios propios conjuntos con otras Administraciones Públicas de forma que los encargos que los poderes adjudicadores dependientes de otras Administraciones Públicas realicen a éstos, como el caso analizado en la sentencia, deberán someterse igualmente al cumplimiento de estos requisitos.

En segundo lugar, como se desprende claramente de la sentencia, en el citado ámbito de aplicación, la formalización de cada encargo concreto, al margen de la justificación que se hubiera efectuado originariamente para posibilitar la declaración de la entidad como medio propio, debe ir acompañada de una justificación del cumplimiento de los requisitos del artículo 86.2 de la LRJSP en la prestación concreta que se le encarga.

Dicha justificación ha de hacer referencia necesariamente a las circunstancias del caso concreto y exigirá, como señala la Abogacía General del Estado en su informe de 11 de septiembre de 2026, una *“motivación singular y ad hoc que no podrá entenderse cumplida con la justificación general realizada ab initio, con ocasión de la creación del medio propio”*.

De acuerdo con ello, en el caso de la letra a) del artículo 86.2 de la LRJSP, relativa a la mayor eficiencia del encargo sobre la contratación pública, aplicando criterios de rentabilidad económica, será necesario incorporar en el expediente una memoria justificativa que, junto a otras posibles consideraciones, permita valorar los costes comparados entre la opción de licitación y el encargo al medio propio para la realización de la obra, servicio o suministro.

En el supuesto de la letra b) del artículo 86.2 de la LRJSP (razones de seguridad pública o de urgencia en la necesidad de disponer de los bienes o servicios suministrados por el medio técnico), para comprobar este presupuesto deberá incorporarse en el expediente una memoria justificativa en la que se acredite adecuadamente su concurrencia para la realización del encargo concreto.

En ambos casos esta justificación habrá de incorporarse al expediente con carácter previo a la formalización del encargo pues, como indica la Abogacía General del Estado, *“La exigencia de que tal justificación sea previa a la suscripción del encargo excluye la*



posibilidad de admitir informes económicos posteriores, elaborados precisamente para suplir esa ausencia de motivación previa, pues la adecuación a Derecho de la decisión de celebrar el encargo debe examinarse, según indica el Tribunal Supremo, atendiendo a las concretas circunstancias que concurran al tiempo de ser adoptada”.

La justificación concreta del encargo exigida por el Tribunal Supremo resulta, en cualquier caso, incompatible con declaraciones formales, abstractas o genéricas sin apoyo en las circunstancias concretas del encargo a formular.

Por otra parte, cabe reseñar que todo ello forma parte, de acuerdo con la sentencia del Tribunal Supremo, del control que procede realizar de cada encargo concreto, antes de su formalización, en el marco del control de eficacia previsto en el artículo 85 de la LRJSP, en los términos que acuerden los respectivos órganos de control.

Finalmente, cabe formular una reflexión sobre la aplicabilidad de estos criterios a las prórrogas de los encargos formalizados con anterioridad a la publicación de la sentencia del Tribunal Supremo. Pues bien, con carácter general, los nuevos criterios para realizar el control de eficacia de los encargos deben aplicarse a los nuevos encargos que se tramiten con posterioridad a la publicación de la sentencia. Ahora bien, respecto de las prórrogas de los vigentes, cabe partir de la premisa de que, al igual que señala esta Junta Consultiva respecto de la prórroga de los contratos (en informes como los 87/2021 o 32/2024), la prórroga de un encargo no es un nuevo encargo, sino una ampliación de la vigencia del inicial. Por lo tanto, valorada la concurrencia de los requisitos del artículo 86.2 de la LCSP en el encargo que se prorroga conforme a los criterios vigentes en el momento de su formalización, no procede aplicar a la prórroga, que es una mera ampliación de vigencia del encargo, los nuevos requisitos de control de eficacia establecidos por el Tribunal Supremo.



IV. Conclusión

Con base a lo señalado anteriormente, sobre los criterios contenidos en la sentencia del Tribunal Supremo nº 802/2026, y de acuerdo con el criterio sostenido por la Abogacía General del Estado en su informe de 11 de septiembre de 2026, cabe concluir que en cada encargo concreto que los poderes adjudicadores realicen a los medios propios y servicios técnicos del sector público institucional estatal, conforme al artículo 32 de la LCSP, debe incorporarse, con carácter previo a su formalización, un documento en el que se justifique el cumplimiento de las dos circunstancias alternativas previstas en las letras a) y b) del artículo 86.2 de la LRJSP en los términos siguientes:

- a) Que el encargo concreto propuesto sea una opción más eficiente que la contratación pública y resulta sostenible y eficaz, aplicando criterios de rentabilidad económica.

Para comprobar esta circunstancia deberá incorporarse en el expediente una memoria justificativa que, junto a otras posibles consideraciones, permita valorar los costes comparados entre la opción de licitación y el encargo al medio propio para la realización de la obra, servicio o suministro.

- b) Que el encargo 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.

Para comprobar este presupuesto deberá incorporarse en el expediente una memoria justificativa en la que se acredite adecuadamente su concurrencia para la realización del encargo concreto.

La concurrencia en cada encargo de las circunstancias mencionadas deberá ser objeto de comprobación en el marco del control de eficacia previsto en el artículo 85 de la LRJSP, en los términos que acuerden los respectivos órganos de control.



El control de eficacia no será de aplicación a las prórrogas de los encargos ya vigentes a la fecha de publicación de la sentencia del Tribunal Supremo.