



Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 345/2025, de 22 de abril, por el que se desarrolla el régimen jurídico de la Empresa de Transformación Agraria, SA, S.M.E., M.P. (TRAGSA) y de su filial Tecnologías y Servicios Agrarios, SA, S.M.E., M.P. (TRAGSATEC)

El Real Decreto 345/2025, de 22 de abril, por el que se desarrolla el régimen jurídico de la Empresa de Transformación Agraria, SA, S.M.E., M.P. (TRAGSA) y de su filial Tecnologías y Servicios Agrarios, SA, S.M.E., M.P. (TRAGSATEC), desarrolla el régimen jurídico, económico y administrativo de ambas en sus relaciones con administraciones públicas, poderes adjudicadores, y otras entidades pertenecientes al sector público que no tengan la condición de poder adjudicador, de las que aquellas sean medio propio, dentro o fuera del territorio nacional, en su condición de medio propio personificado y servicio técnico

Tras su aprobación, circunstancias sobrevenidas aconsejan introducir algunas modificaciones puntuales con el fin de reforzar la seguridad jurídica y garantizar una aplicación homogénea de su régimen jurídico.

En particular, la Sentencia del Tribunal Supremo 802/2026, de 29 de junio, recaída en el recurso de casación 5151/2024, ha puesto de manifiesto la inexistencia de un procedimiento específico para la acreditación del requisito de eficiencia económica previsto en el artículo 86.2.a) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. La ausencia de una regulación expresa genera incertidumbre acerca de la forma en que debe justificarse dicho requisito y del alcance de la valoración exigible a las Administraciones y restantes poderes adjudicadores que realizan encargos a medios propios personificados.

Esta cuestión reviste una especial complejidad en el caso del Grupo TRAGSA, habida cuenta de la amplitud de su objeto social y de la diversidad de actividades que desarrolla, así como de su condición de medio propio personificado de distintas Administraciones, organismos y entidades del sector público en todos los ámbitos territoriales. Tales circunstancias exigen que la verificación de la eficiencia económica prevista en el artículo 86.2.a) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, se articule mediante un mecanismo coordinado y común para todos los poderes adjudicadores que ejercen sobre el grupo el control conjunto, evitando interpretaciones contradictorias que puedan comprometer la actuación de la entidad y la consecución de los objetivos de eficiencia perseguidos por el legislador.

Por ello, se considera oportuno atribuir a la Comisión de Control Conjunto de los Poderes Adjudicadores del Grupo TRAGSA, regulada en el artículo 14 del real decreto, y en la que se residencia la manifestación de ese poder análogo de los encargantes, la realización de un seguimiento periódico de la relación existente entre las tarifas aprobadas para cada ejercicio y los precios medios de licitación observados en el mercado para actuaciones equivalentes. Dicha evaluación se documentará mediante un informe en el que se analizará la relación existente entre las tarifas aprobadas para las sociedades del Grupo TRAGSA y los precios de mercado correspondientes a actuaciones equivalentes. Con base en dicho



informe, TRAGSA y TRAGSATEC elaborarán a su vez un informe técnico que permita acreditar la eficiencia económica de cada encargo.

Por otra parte, la práctica aplicativa de la norma ha puesto de manifiesto la conveniencia de aclarar determinados aspectos relacionados con el régimen jurídico del Grupo Tragsa, por lo que se plantean también otras modificaciones concretas.

En primer lugar, se propone aclarar el concepto de prestaciones parciales adquiridas por el medio propio a terceros, a que se refiere el artículo 32.7 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, precisando los criterios que permitan determinar cuándo determinados suministros o servicios pueden calificarse como accesorios o instrumentales respecto de la prestación principal objeto del encargo a los efectos de dicho precepto. Asimismo, se ajusta la forma de proceder en los supuestos en que la licitación quede desierta.

En segundo lugar, se propone reformular el régimen de modificación de los encargos mediante una regulación específica adaptada a su naturaleza jurídica. A estos efectos, se prevé que los encargos puedan modificarse cuando resulte necesario para asegurar la adecuada consecución de la finalidad pública que motivó su aprobación, siempre que exista una justificación técnica suficiente y crédito adecuado y suficiente para su financiación. Además, se revisa la regulación de la ejecución del encargo mediante la incorporación de una referencia expresa al régimen previsto en la legislación de contratos del sector público para las materias relativas a la ejecución ordinaria de las prestaciones.

Finalmente, se reformula el artículo 12 y se añade una nueva disposición adicional que regula el procedimiento de actuación de los encargos realizados TRAGSA o TRAGSATEC en el marco de relaciones de cooperación entre administraciones públicas y otras entidades pertenecientes al sector público.

El presente real decreto se dicta conforme a lo dispuesto en la disposición final octava y disposición adicional vigésima cuarta, en relación con los artículos 32 y 33, todos ellos de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre.

En la elaboración de este real decreto se han observado los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Los principios de necesidad y eficacia se cumplen, dado que la norma resulta el instrumento más indicado para los intereses que se persiguen, toda vez que es necesario actualizar el Real Decreto 345/2025, de 22 de abril, como consecuencia de la evolución jurisprudencial y la práctica; el principio de proporcionalidad, ya que contiene la regulación imprescindible para atender a las necesidades que se pretenden cubrir; y el principio de seguridad jurídica, en la medida en que se incorporan cambios puntuales en una disposición general para adecuar la actual regulación, la cual es coherente con el resto del ordenamiento jurídico nacional y de la Unión Europea. Por lo demás, la norma es coherente



con el principio de eficiencia, en tanto que asegura la máxima eficacia de sus postulados con los menores costes posibles inherentes a su aplicación, ya que no se imponen nuevas cargas administrativas frente a la regulación actual, sino que la norma sólo perfila las actuales obligaciones para las administraciones y entidades del sector público que confieran encargos. Asimismo, la norma respeta el principio de transparencia, al haberse garantizado una amplia participación en su elaboración, dado que se ha sustanciado el trámite de audiencia e información públicas y se ha consultado a las administraciones públicas, poderes adjudicadores, y otras entidades pertenecientes al sector público que no tengan la condición de poder adjudicador accionistas de TRAGSA.

En el procedimiento de elaboración del presente real decreto se ha observado la tramitación establecida por la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, y el mismo se ha sometido al trámite de audiencia e información públicas previsto en el artículo 26.6 de la mencionada ley y, asimismo, se ha consultado a las comunidades autónomas, a las ciudades de Ceuta y Melilla, a los cabildos y consejos insulares y a las diputaciones forales del País Vasco, y a las diputaciones provinciales.

En su virtud, a propuesta del Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación y del Ministro de Hacienda, con la aprobación previa del Ministro para la Transformación Digital y de la Función Pública, de acuerdo con el Consejo de Estado, y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día de de 2026,

DISPONGO:

Artículo único. Modificación del Real Decreto 345/2025, de 22 de abril, por el que se desarrolla el régimen jurídico de la Empresa de Transformación Agraria, SA, S.M.E., M.P. (TRAGSA) y de su filial Tecnologías y Servicios Agrarios, SA, S.M.E., M.P. (TRAGSATEC).

El Real Decreto 345/2025, de 22 de abril, por el que se desarrolla el régimen jurídico de la Empresa de Transformación Agraria, SA, S.M.E., M.P. (TRAGSA) y de su filial Tecnologías y Servicios Agrarios, SA, S.M.E., M.P. (TRAGSATEC), queda modificado como sigue:

Uno. Se modifica el primer párrafo del apartado 3 y se añade un segundo párrafo al apartado 8 del artículo 8, que quedan redactados como sigue:

«3. A los efectos de lo señalado en el apartado 1, tampoco se considerarán aquellas prestaciones parciales que el medio propio adquiera a otras empresas cuando se trate de suministros, o cuando se trate de servicios auxiliares o instrumentales que no constituyen una parte autónoma y diferenciable de la prestación principal y así conste en la certificación, aunque sean parte del proceso necesario para producir dicha prestación. Los suministros se abonarán conforme al régimen tarifario salvo que constituyan el objeto principal del encargo.»



«Cuando la licitación desierta comprometa la adecuada ejecución del encargo, podrá repetirse la licitación con un incremento de los “precios usuario” o “precios sin tarifa” máximo del 10% sobre los establecidos en la anterior licitación, siempre que no suponga un incremento del presupuesto del encargo, o bien podrán adoptarse las medidas necesarias para garantizar la consecución de su finalidad, incluyendo, en su caso, la modificación del encargo conforme a lo previsto en el artículo 9.4.»

Dos. Se añaden un apartado 7 bis y un apartado 11 al artículo 9 con la siguiente redacción:

«7 bis. Los encargos podrán modificarse durante su ejecución cuando la modificación resulte necesaria para la correcta consecución de la finalidad pública que motivó su aprobación, se encuentre debidamente justificada mediante informe técnico y exista crédito adecuado y suficiente para su financiación.

La modificación deberá mantener la naturaleza, funcionalidad y finalidad del encargo inicialmente aprobado y limitarse a las prestaciones estrictamente necesarias para atender las necesidades que la motivan, sin alterar sustancialmente el objeto inicialmente aprobado.

La propuesta de modificación corresponderá a la dirección de los trabajos, sin perjuicio de la documentación técnica o económica que pueda ser aportada por TRAGSA o TRAGSATEC para su valoración.»

«11. En todo aquello que no se encuentre expresamente regulado en este real decreto ni en la documentación reguladora del encargo, en cuanto resulte compatible con la naturaleza de los encargos a medios propios personificados regulados en este real decreto, resultarán de aplicación las siguientes disposiciones de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre:

a) Los artículos 198, 210, 240, 243, 300 y 311, en materia de ejecución de las prestaciones, incluyendo las certificaciones, abonos a cuenta, operaciones preparatorias, pago, comprobación material, cumplimiento, recepción, medición, liquidación, período de garantía y demás efectos derivados de su correcta ejecución.

b) El artículo 29, en materia de duración de las prestaciones, ampliaciones de plazo y prórrogas.

c) Los artículos 190, 191 y 196, en materia de prerrogativas de la entidad que confiera el encargo y responsabilidad derivada de la ejecución de las prestaciones.»

Tres El artículo 12 queda redactado como sigue:

«Artículo 12. Régimen aplicable a la actuación de TRAGSA y TRAGSATEC en el seno de las relaciones de cooperación entre



administraciones públicas y otras entidades pertenecientes al sector público.

1. TRAGSA y su filial TRAGSATEC realizarán las tareas que se le encarguen por las administraciones públicas o entidades respecto de las que tengan la condición de medios propios personificados y servicios técnicos en el marco de las relaciones de cooperación con otras administraciones públicas y entidades pertenecientes al sector público, para la satisfacción de un fin común, en el ámbito de las respectivas competencias y de conformidad con lo establecido en el artículo 47 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, así como en el artículo 57 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

2. Esta relación de cooperación se instrumentará de acuerdo con el procedimiento previsto en la disposición adicional tercera.»

Cuatro. Se incorpora un nuevo artículo 15 bis con el siguiente contenido:

«Artículo 15 bis. Verificación de la eficiencia prevista en el artículo 86.2.a) de la Ley 40/2015.

La Comisión de Control Conjunto de los Poderes Adjudicadores del Grupo TRAGSA realizará, con periodicidad anual, una evaluación de la concurrencia del requisito previsto en la letra a) del apartado 2 del artículo 86 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

Dicha evaluación se documentará mediante un informe técnico en el que se analizará la relación existente entre las tarifas aprobadas para las sociedades del Grupo TRAGSA y los precios de mercado correspondientes a actuaciones equivalentes. A estos efectos, el análisis podrá realizarse tomando en consideración muestras representativas de actuaciones comprendidas en las distintas categorías tarifarias o cualesquiera otros criterios técnicos que permitan valorar adecuadamente la posición relativa de las tarifas respecto de los precios de mercado y su aptitud para servir de referencia a los encargos comprendidos en dichas categorías.

En el expediente del encargo se entenderá acreditada la eficiencia económica mediante la aportación de un informe técnico elaborado por TRAGSA y su filial TRAGSATEC, a partir del informe señalado en el apartado anterior, comparativo del coste de las actuaciones objeto de encargo, ejecutadas conforme a las tarifas y los precios de mercado resultantes de bases de precios de referencia y de contratos adjudicados mediante procedimientos de licitación en el sector público.»

Cinco. Se añade una disposición adicional tercera con la siguiente redacción:

“Disposición adicional tercera. Procedimiento de actuación de los encargos realizados en el marco de relaciones de cooperación entre administraciones públicas y otras entidades pertenecientes al sector público.



La entidad colaboradora podrá solicitar a las administraciones públicas o entidades respecto de las que TRAGSA y TRAGSATEC tengan la condición de medios propios personificados y servicios técnicos, la formulación del correspondiente encargo. En estos casos, los gastos que se originen serán sufragados por la entidad colaboradora en los términos, plazos y condiciones que se determinan a continuación:

El procedimiento en caso de actuaciones financiadas por las entidades colaboradoras se iniciará mediante escrito que la entidad interesada remitirá a las administraciones públicas o entidades respecto de las que TRAGSA y TRAGSATEC tengan la condición de medios propios personificados y servicios técnicos, en el que identificará los trabajos que tiene interés en que se realicen.

Recibido dicho escrito, procederá su evaluación, a cuyo efecto, se recabará informe de TRAGSA o TRAGSATEC sobre la viabilidad para llevar a cabo los trabajos cuyo encargo se solicita por la entidad interesada.

En el plazo máximo de un mes desde la recepción del escrito, las administraciones públicas o entidades respecto de las que TRAGSA y TRAGSATEC tengan la condición de medios propios personificados y servicios técnicos, resolverán sobre la procedencia de la ejecución de los trabajos, teniendo en cuenta para ello tanto el informe emitido como los términos del propio escrito.

Las administraciones públicas y entidades para las que TRAGSA y TRAGSATEC son medio propio, requerirán a las entidades cuya solicitud haya sido evaluada favorablemente, la correspondiente certificación, expedida por el Interventor o Secretario de la Corporación u órgano equivalente, acreditativa de la retención de crédito para hacer frente a los gastos correspondientes.

Recibida dicha certificación, se tramitará el encargo para la realización de los trabajos, en la que se recogerá expresamente la existencia del convenio de colaboración suscrito con la entidad a la que van referidas las actuaciones objeto de encargo, así como la subrogación de TRAGSA o TRAGSATEC en la condición de acreedor de los créditos derivados de la misma.

Los trabajos ejecutados por TRAGSA o TRAGSATEC se remitirán al órgano encargante para su comprobación y validación y emitirá un certificado que remitirá a la entidad colaboradora para que proceda a su conformidad y pago, así como a TRAGSA o TRAGSATEC para proceder a la facturación.

Una vez facturados los trabajos encargados, la entidad colaboradora que hubiera solicitado la formulación del encargo, en tanto sujeto obligado al pago, abonará directamente a TRAGSA o TRAGSATEC el importe de los



trabajos en un plazo máximo de treinta días desde su presentación para el pago.

Transcurridos veinte días desde el vencimiento del plazo establecido en el apartado anterior sin que se hubiera realizado el pago, TRAGSA o TRAGSATEC podrá paralizar el resto de los trabajos encargados que se encuentren pendientes de realización, debiendo remitir al órgano encargante un informe justificativo sobre la paralización, con una propuesta, en su caso, de cancelación del encargo.

El órgano encargante, previa valoración del referido informe y en el plazo máximo de treinta días desde la recepción del mismo, podrá resolver el encargo o determinar su continuidad.

El órgano encargante podrá resolver el encargo, previa audiencia a la entidad interesada, en los supuestos de incumplimiento de las obligaciones formales y materiales asociadas al correspondiente convenio. Esta cancelación determinará el cierre de todos los trabajos vinculados al encargo, sin perjuicio de la obligación de soportar los costes en los que haya incurrido TRAGSA o TRAGSATEC como consecuencia de los trabajos realizados.

En todo caso, corresponderá exclusivamente a la administración o entidad de la que TRAGSA o TRAGSATEC son medios propios la determinación de los criterios de ejecución y de las instrucciones fundamentales aplicables a las actuaciones comprendidas en su ámbito, así como la supervisión general de su cumplimiento.»

Disposición final única. Entrada en vigor.

El presente real decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el "Boletín Oficial del Estado".