

LIBERTAD DIGITAL

MÁS COMPETENCIA DESLEAL: ASÍ CASTIGA EL ESTADO AL SECTOR PRIVADO CON LOS ENCARGOS DE GESTIÓN

GUSTAVO MORALES-ALONSO 05/7/2024 - 06:16

La **Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público** permite la adjudicación directa de contratos de entidades públicas sin necesidad de un proceso de licitación competitivo, lo que se denomina "encargos de gestión". El artículo 32 de la citada ley regula los encargos a medios propios personificados, es decir, a entidades que, siendo jurídicamente distintas de la administración, están controladas de forma mayoritaria por la misma. Este marco legal permite a las administraciones públicas utilizar entidades especializadas y controladas para realizar proyectos específicos, asegurando un control directo y la posibilidad de agilizar procedimientos administrativos. A costa, eso sí, de renunciar a los objetivos que se marcan en el preámbulo de la propia ley, textualmente "lograr una mayor transparencia en la contratación pública, y (...) conseguir una mejor relación calidad-precio".

Dos empresas que cumplen los requisitos para actuar como medio propio de la administración son **Tragsa/Tragsatec e Ineco**. Tragsa/Tragsatec es una empresa pública especializada en servicios medioambientales, agrícolas y de desarrollo rural. Por su parte, Ineco, también pública, se dedica a la ingeniería y consultoría en transporte e infraestructuras. Son, por tanto, dos empresas públicas que compiten por los fondos del Estado con una miríada de empresas privadas. Durante las últimas décadas, el sector privado, representado por **asociaciones como Tecniberia y Federación CIES**, ha convivido con cierta resignación con los encargos de gestión (anteriormente encomiendas de gestión) que se asignan a estas dos empresas públicas sin un proceso competitivo.

Ahora bien, esta calma relativa entre los medios propios y sus competidores privados parece haber llegado a su fin, como evidencian las denuncias interpuestas por **Federación CIES en enero de 2019 y en mayo de 2020**, las gestiones desarrolladas por Tecniberia con la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIREscon) y el cese de la adhesión de Tragsa e Ineco a Tecniberia, efectiva desde junio de 2023. ¿Y cuáles son las quejas que tienen estas asociaciones? En primer lugar, acusan a estas empresas de **competencia desleal, tanto en la contratación nacional como en el extranjero**. En segundo, creen que implican una falta de eficiencia en el mercado, ya que los precios que paga la administración en los encargos son superiores a los que podría obtener como resultado de un proceso competitivo como el que pretende forzar la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público. Y en tercer lugar, suponen **unos competidores muy importantes en la captación de talento**.

De acuerdo con los datos recogidos por la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIREscon), en 2022 los mayores receptores de encargos por medios propios fueron **Tragsa (668 M€), Tragsatec (399 M€) e Ineco (300 M€)**. En el año 2021 compartieron igualmente podio, pero con los siguientes importes: 476 M€, 157 M€ y 119 M€, respectivamente. Esto supone que estas tres empresas prácticamente han doblado su facturación en lo referente a los encargos de gestión (en concreto, un aumento del 82%). Sin necesidad de poner el foco en estas tres empresas, la realidad es que los encargos de gestión han pasado de 1.628 M€ en 2021 a **2.631 M€ en 2022**, un aumento de 1.000 M€ que supone un incremento del 61%. En paralelo a este crecimiento, Ineco ha alcanzado por primera vez en su historia 5.500 empleados, reduciendo al tiempo la rotación de sus trabajadores con la firma de 1.400 contratos indefinidos. Las consecuencias de estos encargos de gestión para los sectores empresariales afectados son muchas y muy graves.

En primer lugar, **se crea una competencia desleal**: las empresas privadas pueden encontrarse en desventaja si las administraciones públicas optan sistemáticamente por medios propios en lugar de abrir procesos competitivos de licitación, limitando las oportunidades de negocio para las empresas privadas. En particular, la reducción en el número de contratos disponibles para licitación pública puede afectar negativamente la capacidad de crecimiento y sostenibilidad de las empresas privadas, especialmente las pequeñas y medianas empresas (PYMES).

En segundo lugar, **se crean distorsiones en el sistema de incentivos** de la función de innovación de las empresas privadas. Hay un menor incentivo para innovar, al no existir la presión de competir por contratos, ya que estos son asignados en gran medida a los medios propios. En última instancia, esta falta de innovación

puede conducir a un estancamiento del sector, donde no se fomenta la creatividad y la búsqueda de soluciones más eficientes o avanzadas tecnológicamente. Esta cuestión es de especial relevancia en la capacidad de internacionalización de las empresas españolas. La falta de competencia interna produce una esclerosis de sus sistemas de innovación que no les permitirá tener éxito cuando concurren en licitaciones internacionales.

En tercer lugar, se produce una **excesiva concentración del mercado**, con medios propios que crecen de manera exponencial, copando el mercado, y haciendo que un pequeño número de entidades controle una gran parte de los proyectos públicos. No es descabellado pensar que el dominio de los medios propios pueda llegar a crear un entorno similar a un oligopolio, limitando la competencia y la diversidad de proveedores, con las consabidas ineficiencias y faltas de rigor en la gestión de los proyectos que una estructura de mercado de este tipo puede ocasionar.

Por último, pero no por ello menos importante, hay **impactos significativos en el mercado laboral**. En un mercado laboral ya tensionado, donde la oferta de trabajadores cualificados es limitada, el aumento de los encargos de gestión no hace sino dificultar la capacidad de contratación y de retención del talento en las empresas privadas. Para atraer a los trabajadores más cualificados, las empresas públicas pueden ofrecer salarios y beneficios más altos, lo que desencadena una competencia salarial con las empresas privadas, ocasionando un aumento general de los costos laborales en el sector, que no es sino una componente más de la inflación. En esta guerra de salarios, las pequeñas y medianas empresas (PYMES) son las que llevan las de perder, por su mayor dificultad para ofrecer salarios competitivos. De esta forma, se ven abocadas a la pérdida de personal clave, que pueden desestabilizar sus operaciones, afectando su productividad y capacidad para cumplir con contratos y proyectos. Aquellas empresas que sí puedan aumentar los salarios, podrán retener a sus trabajadores, pero a costa de perder competitividad, al tener que repercutir sus mayores costes en los precios que ofertan. Por último, crea una brecha salarial entre los trabajadores del sector privado y los de los medios propios, siendo estos últimos los beneficiados.

En resumen, **un uso excesivo de los encargos de gestión** podría tener un importante impacto económico, por la vía de la reducción del crecimiento de los sectores de la construcción y la ingeniería, reduciendo las oportunidades de empleo y el desarrollo de capacidades en dichos sectores y en aquellos más directamente relacionados. Una industria menos dinámica y competitiva impactará negativamente en la economía general, afectando la contribución del sector al PIB y a la innovación en el país. Todo esto en un entorno en el que la productividad española lleva años en retroceso, tanto si se expresa en productividad por puesto de trabajo equivalente a tiempo completo, como si se expresa en productividad por hora trabajada. No en vano, recientemente la OCDE explicaba la necesidad de reactivar el crecimiento de la productividad española.

En este contexto, es recomendable que las administraciones públicas **no tomen los encargos de gestión como el modo de contratación "por defecto"**, sino que se limite a casos excepcionales en los que esté plenamente justificado. De lo contrario, nos arriesgamos a perder algunas de las pocas industrias que pueden hacer frente a la competencia internacional y contribuir significativamente al desarrollo económico del país.