

TRAGSA
MEDIOS PROPIOS DE
LA ADMINISTRACIÓN
Y HUIDA DEL DERECHO
ADMINISTRATIVO

Carlos Amoedo Souto

CONSEJO EDITORIAL

MARÍA TERESA DE GISPERT PASTOR

JOAN EGEA FERNÁNDEZ

JOSÉ IGNACIO GARCÍA NINET

FRANCISCO RAMOS MÉNDEZ

SIXTO SÁNCHEZ LORENZO

JESÚS-MARÍA SILVA SÁNCHEZ

JOAN MANUEL TRAYTER JIMÉNEZ

BELÉN NOGUERA DE LA MUELA

RICARDO ROBLES PLANAS

JUAN JOSÉ TRIGÁS RODRÍGUEZ
Director de Publicaciones

TRAGSA MEDIOS PROPIOS DE LA ADMINISTRACIÓN Y HUIDA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

Carlos Amoedo Souto

Profesor de Derecho administrativo
de la Universidad de A Coruña



ILUSTRE COLEGIO OFICIAL DE VETERINARIOS
DE A CORUÑA

 **Atelier**
LIBROS JURÍDICOS

Colección: Atelier Administrativo

Directores:

Juan Manuel Trayter

(Catedrático de Derecho administrativo)

Belén Noguera de la Muela

(Profesora titular de Derecho administrativo)

Nota: la editorial y los editores de la colección no se hacen responsables de las opiniones manifestadas por el autor ni comparten necesariamente dichas opiniones.

Reservados todos los derechos. De conformidad con lo dispuesto en los arts. 270, 271 y 272 del Código Penal vigente, podrá ser castigado con pena de multa y privación de libertad quien reprodujere, plagiare, distribuyere o comunicare públicamente, en todo o en parte, una obra literaria, artística o científica, fijada en cualquier tipo de soporte, sin la autorización de los titulares de los correspondientes derechos de propiedad intelectual o de sus cesionarios.

© 2004 Carlos Amoedo Souto

© 2004 Atelier

Via Laietana 12, 08003 Barcelona

e-mail: atelier@atelierlibros.es

www.atelierlibros.es

tel.: 93 295 45 60

I.S.B.N.: 84-96354-21-0

Depósito legal: B. 45.874-2004

Diseño y fotocomposición: *Addenda*, Pau Claris 92. 08010 Barcelona

Impresión: Winihard Gràfics, sl.

A la Asociación de Veterinarios de Saneamento Gandeiro de Galicia

A la Plataforma Nunca Más

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	13
CAPÍTULO I	
¿QUÉ ES TRAGSA?	21
1. Una primera distinción: TRAGSA, sociedad matriz y <i>holding</i> de empresas públicas	21
2. Los datos básicos del Grupo TRAGSA	25
3. TRAGSA, sociedad matriz	29
4. TRAGSATEC	34
5. TRAGSEGA	35
6. Producción y tecnología de prefabricados (PTP)	37
7. Empresas participadas	37
8. Las empresas internacionales del Grupo	37
CAPÍTULO II	
LA EVOLUCIÓN JURÍDICA DEL MODELO TRAGSA	41
1. La norma de constitución: el Real Decreto 379/1977 y sus modificaciones posteriores	42
2. El régimen jurídico vigente	45
3. La modificación del régimen contractual contenida en la Ley de medidas fiscales, administrativas y del orden social para 2003	50
4. La ampliación del objeto social contenida en la Ley de medidas fiscales, administrativas y del orden social para 2004	52
5. La «clonación» del modelo TRAGSA por las Comunidades Autónomas	52
5.1. Andalucía: Egmasa, Getisa y Empresa Pública para el Desarrollo Agrario y Pesquero de Andalucía, S.A.	53
5.2. Asturias: EASA y la Sociedad de Servicios del Principado de Asturias, S.A.	56
5.3. Canarias: GESPLAN	58
5.4. El caso de Navarra	61

5.5. Los casos de Aragón e Islas Baleares	64
6. Las hermanas de TRAGSA: otras formas de desdoblamiento instrumental de las Administraciones Públicas	66
6.1. La administración local y la ejecución de obras y servicios por recursos propios	70
6.2. La ejecución de obras públicas y la gestión de infraestructuras	73
6.3. En especial, la ejecución y explotación de obras hidráulicas	77
6.4. La gestión del patrimonio de la Administración General del Estado y la «Sociedad Estatal de Gestión Inmobiliaria de Patrimonio, S.A.»	80
6.5. Las empresas públicas de armamento	84
6.6. Las fundaciones en mano pública	85

CAPÍTULO III

LOS PROBLEMAS DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE TRAGSA	89
1. La atribución del carácter de «medio propio instrumental de la Administración» para justificar la aplicación del régimen de ejecución directa por la propia Administración. Requisitos y límites	90
1.1. Las finalidades constitutivas del régimen jurídico de TRAGSA	91
1.2. Los medios jurídicos empleados para alcanzar, presuntamente, las anteriores finalidades	92
2. Naturaleza jurídica de las encomiendas de trabajo. El problema de su falta de publicidad y su impugnabilidad	98
3. La encomienda directa de trabajos a TRAGSA y el derecho interno de defensa de la competencia	100
4. La encomienda directa de trabajos y el derecho comunitario de la competencia	102
4.1. Los expedientes prejudiciales de la Comisión contra TRAGSA	102
4.2. La jurisprudencia Teckal sobre contratos «in house providing»	103
4.3. La aplicación de la jurisprudencia TECKAL a TRAGSA. La STJCE de 8 de mayo de 2003	105
5. Régimen de contratación de TRAGSA con terceros	109
5.1. La extensión del régimen de colaboración con particulares y sus límites legales	110
5.2. TRAGSA, poder adjudicador a los efectos del Derecho Comunitario de la contratación pública	112
5.3. Necesidad de publicidad y concurrencia conforme al derecho interno: la aplicación del art. 2 y de la Disposición Adicional sexta del TRLCAP	118
5.4. El nuevo recurso de alzada «impropia» en materia de recursos y reclamaciones administrativas contra la actuación contractual de las empresas públicas	123
5.5. Las nuevas medidas provisionales en vía de recurso administrativo. El art. 60 bis del TRLCAP	124
5.6. El sometimiento a la jurisdicción contencioso-administrativa de los actos separables en la contratación de TRAGSA con terceros	125
6. En especial, la contratación laboral en TRAGSA	127

6.1. TRAGSA, velo interpuesto para facilitar la contratación precaria de las Administraciones Públicas	127
6.2. La casuística jurisprudencial	130
6.3. Balance crítico del control jurisdiccional de la política laboral de TRAGSA	147
7. El régimen de la responsabilidad patrimonial	150
8. Naturaleza de la encomienda de trabajos a TRAGSA por parte de las Comunidades Autónomas	152
8.1. El problema de la alteración del bloque de la constitucionalidad competencial	152
8.2. Las encomiendas en el marco de las técnicas básicas de cooperación interadministrativa: ¿encomienda de gestión o convenio de colaboración?	155
8.3. La habilitación específica mediante leyes autonómicas	160
8.4. ¿Es suficiente la mera habilitación prevista en el artículo 88 de la Ley 66/1997 para encomendar trabajos a TRAGSA? El caso gallego	161
 CAPÍTULO IV	
TRAGSA EN ACCIÓN: DOS EJEMPLOS EN GALICIA	163
1. La generalización de la utilización de TRAGSA en la Comunidad Autónoma de Galicia	163
2. El caso de los trabajos de saneamiento ganadero encomendados por la Xunta de Galicia a TRAGSA desde 2002	168
3. La limpieza del chapapote vertido por el Prestige en las costas gallegas	183
 CAPÍTULO V	
LUCES Y SOMBRAS DE LA ADMINISTRACIÓN AGRARIA BAJO FORMA EMPRESARIAL	197
1. Levantando el velo del desdoblamiento empresarial: los efectos nocivos del modelo TRAGSA	199
1.1. La degradación de los servicios públicos y el adelgazamiento de la Administración pública stricto sensu	201
1.2. La generalización de criterios productivistas en la gestión del medio ambiente	202
1.3. Los lazos clientelares con los poderes político-administrativos y económicos	204
2. La constitucionalidad del régimen jurídico de TRAGSA	213
 CAPÍTULO VI	
EL FUTURO DE TRAGSA	223
1. Las opciones jurisprudenciales	223
2. Las opciones político-administrativas	224
2.1. La opción neoliberal: la privatización material	225
2.2. La opción neoadministrativa: el regreso a la Administración Pública	226

ANEXOS	229
Anexo I. Actividades de TRAGSA durante 2002	231
Anexo II. Actividades de TRAGSATEC durante 2002	239
Anexo III. Actividades de TRAGSEGA durante 2002	247
Anexo IV. Normativa sobre TRAGSA	251