

**INFORME 22/2025, DE 20 DE NOVIEMBRE, DEL PLENO DE LA JUNTA ASESORA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA.**

OBJETO: PROPUESTA DE ACUERDO DEL CONSEJO DE GOBIERNO POR EL QUE SE RECONOCE A AZPILUR EUSKADI, S.A.M.P. COMO MEDIO PROPIO PERSONIFICADO DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI Y DE LAS ENTIDADES DE NATURALEZA PÚBLICA O PRIVADA DE ELLA DEPENDIENTES

I.- ANTECEDENTES.

A modo de introducción, cabe señalar que, con fecha 2 de marzo de 1983 y al amparo del Decreto 241/1982, de 20 de diciembre, se constituyó la sociedad «Landabaso Hirigintzarako A.B.-Urbanizadora Landabaso, S.A.». Posteriormente, dicha sociedad cambió de denominación a SPRILUR, S.A., en virtud del Decreto 504/1995, de 5 de diciembre.

Respecto al objeto social de SPRILUR, S.A, se encuentra establecido en el artículo 3 de los estatutos vigentes (de conformidad con la última modificación de fecha 31 de diciembre de 2021), y consiste en impulsar la promoción empresarial, actuando como agente de soluciones de infraestructuras para actividades económicas con el fin de favorecer la inversión, el empleo y la competitividad de las empresas vascas, mediante el desarrollo y la gestión de proyectos estratégicos, áreas empresariales y polígonos industriales, y la mitigación de su obsolescencia.

De acuerdo con los artículos 9 y 40 de la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco, la naturaleza jurídica de SPRILUR, S.A. es la de sociedad de capital público, integrada en el sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi. Asimismo, mediante Acuerdo de 30 de septiembre de 2025, el Consejo de Gobierno ha resuelto incorporar al patrimonio empresarial de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi las acciones de SPRI-Agencia Vasca de Desarrollo Empresarial en SPRILUR, S.A., convirtiéndose en la única titular de sus acciones.

Con fecha 6 de noviembre de 2025, la Dirección de Servicios del Departamento de Industria, Transición Energética y Sostenibilidad ha presentado ante esta Junta solicitud de informe relativo a la propuesta de Acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se reconoce a SPRILUR, S.A. (que pasará a denominarse AZPILUR EUSKADI S.A.M.P

tras la modificación de sus estatutos) como medio propio personificado de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

El expediente referido al citado Acuerdo se tramita a través de la aplicación para la tramitación electrónica de procedimientos Tramitagune, con la referencia AAAA_ACG_7597/25_06. Junto con la solicitud de informe a la Junta Asesora, se aportan los siguientes documentos:

- Propuesta de acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se reconoce a AZPILUR EUSKADI, S.A.M.P. como medio propio personificado de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi, a suscribir por el consejero de Industria, Transición Energética y Sostenibilidad.

- Memoria del expediente.

- Certificado emitido por el Consejo de Administración de SPRILUR, S.A. al que se adjunta la propuesta de modificación de los Estatutos sociales de SPRILUR, S.A. que formula dicho órgano.

- Estatutos vigentes de SPRILUR, S.A.

- Texto íntegro de los Estatutos de AZPILUR EUSKADI S.A.M.P, una vez introducida en los mismos la modificación propuesta.

- Documento 1. Acreditación de los recursos con los que cuenta la entidad mediante certificado expedido el día 24 de octubre de 2025 por el presidente del Consejo de Administración de SPRILUR, S.A.

- Documento 2. Acreditación de la realización de la parte esencial de la actividad, certificado expedido el día 24 de octubre de 2025 por el presidente del Consejo de Administración de SPRILUR, S.A.

- Documento 3. Certificado del Acuerdo del Consejo de Gobierno de titularidad única de las acciones de SPRILUR S.A.

Asimismo, paralelamente, se tramita otro expediente de referencia AAAA_ACG_7598/25_06, relativo a la modificación de estatutos societarios de SPRILUR S.A., que pretende, entre otras cuestiones, modificar su razón social (artículo 1 del proyecto de Estatutos); ampliar el objeto social de los estatutos (artículo 4 del proyecto) para extender la experiencia promotora de la entidad, en particular en obras e infraestructuras de promoción industrial, a la promoción de obras e infraestructuras de otros ámbitos tales como educación, seguridad, salud, etc. en los que la Administración tenga competencias de prestación de servicios de interés general; así como incluir la figura del adjunto al director general dentro la estructura organizativa de la citada sociedad.

Igualmente, la modificación de estatutos (artículo 3) se extiende al reconocimiento de AZPILUR EUSKADI, S.A.M.P. -razón social otorgada a SPRILUR, S.A. en dicha modificación - como medio propio personificado de esta Administración general, en la consideración de que se reforzará el impacto de la ampliación del objeto social si, además, se reconoce a la sociedad dicha condición.

II.- COMPETENCIA.

En primer lugar, la Junta Asesora de Contratación Pública tiene competencia para emitir informe sobre la citada propuesta de Acuerdo de Consejo de Gobierno, por tener esta incidencia sobre la contratación pública, y serle de aplicación lo establecido en el de la letra c) del artículo 27 del Decreto 116/2016, de 27 de julio, sobre el régimen de la contratación del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, establece:

“Artículo 27.– Funciones consultivas.

En el ejercicio de la función consultiva, corresponde a la Junta Asesora de Contratación Pública las siguientes actuaciones:

c) Informar las cuestiones que en materia de contratación pública sometan a su consideración las entidades del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, mediante petición escrita formulada por los Directores o Directoras de los Departamentos del Gobierno Vasco que tengan encomendada la gestión de la contratación o por los representantes legales de las demás entidades s del sector público.”

Asimismo, de conformidad con el artículo 30 del mencionado Decreto 116/2016, corresponden al Pleno de la Junta Asesora de Contratación Pública las funciones señaladas en sus artículos 27 y 28 que no hayan sido atribuidas expresamente a las Comisiones.

III. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

La propuesta de Acuerdo recoge en su parte dispositiva los siguientes acuerdos:

“Primero. Reconocer a AZPILUR EUSKADI, S.A.M.P. como medio propio personificado de esta Administración general y de las entidades de naturaleza pública o privada de ella dependientes.

Segundo. Señalar, como departamento de adscripción de la sociedad al Departamento de Industria, Transición Energética y Sostenibilidad.”

El presente informe tiene por objeto analizar si el citado proyecto de Acuerdo de Consejo de Gobierno tiene como finalidad cumplir con lo dispuesto en el artículo 32.de la LCSP, y en la Sección 1ª del Título IV del Decreto 116/2016, de 27 de julio, sobre el régimen de la contratación del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi. En concreto, se estudiarán principalmente los aspectos jurídicos relacionados con la modificación de los artículos 3 y 4 de los Estatutos Sociales de SPRILUR, S.A. (que tras

la modificación pasará a denominarse AZPILUR EUSKADI, S.A.M.P.), con su reconocimiento como medio propio personificado de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco, así como su calificación como poder adjudicador.

El artículo 32 de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP) establece los requisitos para que una persona jurídica, ya sea de derecho público o privado, sea considerada un "medio propio personificado" respecto de uno o más poderes adjudicadores independientes.

En este contexto, se exigen varios requisitos que deben cumplirse al objeto de garantizar que dichos entes puedan recibir encargos de ejecución obligatoria sin necesidad de participar en licitaciones públicas. Dichos requisitos son:

1. Los poderes adjudicadores deben tener un control conjunto y significativo sobre el ente destinatario del encargo, de manera similar al control que ejercerían sobre sus propios servicios. Esto incluye la representación en los órganos decisorios, la influencia sobre los objetivos estratégicos y la garantía de que el ente no persigue intereses contrarios a los de los poderes adjudicadores.
2. Más del 80% de las actividades del ente deben estar orientadas a cumplir con los cometidos establecidos por los poderes adjudicadores que lo controlan, lo que asegura su naturaleza instrumental y su dependencia de estos.
3. Los estatutos o actos de creación del ente deben establecer expresamente la condición de medio propio, reconocer la autorización de los poderes adjudicadores y asegurar que la entidad no participe en licitaciones públicas salvo que no haya otros licitadores.

Asimismo, el Decreto 116/2016, de 27 de julio, sobre el régimen de la contratación del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi (en adelante, también D116/2016), establece el procedimiento para el reconocimiento de entidades como medios propios y servicios técnicos, que requiere la aprobación explícita del Consejo de Gobierno y la presentación de informes técnicos, administrativos, y económicos que justifiquen la capacidad del ente para ejecutar encargos.

En este sentido, de acuerdo al artículo 60 del D116/2016, el reconocimiento de la condición de medio propio es competencia del Consejo de Gobierno, que lo aprobará mediante acuerdo en el que adicionalmente se señalará el departamento de la Administración general al que el medio propio personificado quede adscrito.

A su vez, el artículo 61.1 del D116/2016, determina que el procedimiento de reconocimiento de la condición de medio propio personificado se iniciará por el departamento interesado, y se integrarán en el mismo los informes y documentos pertinentes.

Tal como se señala en la documentación obrante en el expediente, el Departamento de Industria, Transición Energética y Sostenibilidad (a través de la Dirección de Servicios del Departamento Industria, Transición Energética y Sostenibilidad, en ejecución de la competencia conferida por el artículo 5.1.d) del Decreto 410/2024, de 3 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del mencionado departamento) es el órgano promotor del expediente y que, a su vez, interesa la adscripción del medio propio.

A este respecto la reforma del artículo 3 de los Estatutos tiene por objeto reflejar de forma expresa la condición de medio propio personificado respecto de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y de sus entidades dependientes, requisito que la LCSP exige como presupuesto material para que se puedan otorgar legítimamente encargos directos a la sociedad, que, de otro modo, deberían pasar por un proceso de licitación pública abierto a la competencia. La determinación estatutaria resulta, por tanto, inexcusable y debe indicar con precisión los poderes adjudicadores respecto de los cuales ostenta tal condición, el régimen jurídico-administrativo de los encargos y la imposibilidad de concurrir a licitaciones convocadas por aquellos, excepto en los supuestos expresamente previstos de ausencia de licitadores en los que pueden encargárseles la ejecución de la prestación objeto de las mismas.

El nuevo artículo 4 estatutario precisa el objeto social de la sociedad, adaptándolo para incluir no solo la tradicional promoción industrial, sino también otros ámbitos competenciales del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi (educativo, sanitario, seguridad, etc.), acorde con la potencial extensión de la actuación promotora de la entidad en materia de infraestructuras públicas, tal y como permite la ley siempre que esté justificado y respaldado por la competencia material de la Administración ordenante. En este sentido, la delimitación estatutaria debe garantizar que el objeto social sirva de base para la ejecución material de encargos ex lege, y que estos se ubiquen dentro del catálogo de posibles prestaciones reservadas a un medio propio.

Además, el proyecto de modificación de estatutos ha acotado, de forma objetiva, áreas y actividades sobre las que la sociedad puede actuar como medio propio personificado, facilitando así el control público sobre el empleo de la técnica y permitiendo una comprobación efectiva del cumplimiento de la "regla de esencialidad" (más del 80% de la actividad con la Administración de la que se es medio propio), conforme exige la LCSP.

Igualmente, la adaptación estatutaria propuesta incluye asimismo la exigida certificación y verificación formal de que la sociedad cuenta con los recursos humanos y materiales apropiados para la ejecución de los encargos conforme a su objeto social, lo que se debe acreditar específicamente en cada procedimiento y, en todo caso, en el mencionado expediente de reconocimiento del medio propio.

Se prevé expresamente en los estatutos la sujeción a las restricciones de subcontratación contempladas legalmente, en particular el límite general del 50% de la cuantía del encargo para prestaciones no accesorias (salvo las excepciones admitidas

por la LCSP en razón del tipo de entidad, finalidad del encargo o naturaleza de la prestación), de conformidad con lo prescrito en el artículo 32.7 LCSP.

Esto es, la limitación de contratación con terceros, establecida en el artículo 32.7 LCSP, que impone un límite del 50% en la contratación externa para ciertas actividades no accesorias. Sin embargo, este límite no se aplica a ciertos casos, como la concesión de obras o la gestión de servicios públicos. En este contexto, se considera que la actividad de AZPILUR EUSKADI S.A.M.P. podría encuadrarse dentro de la gestión de servicios públicos, en particular la promoción de suelo industrial, que es una competencia tradicional del Departamento de Industria.

En conclusión, la inclusión de AZPILUR EUSKADI S.A.M.P. en la categoría de "medio propio" es jurídicamente viable, siempre y cuando se interprete adecuadamente su actividad como parte de la gestión de servicios públicos, en particular en la promoción de infraestructuras y obra pública necesaria para el desarrollo de servicios públicos en la Comunidad Autónoma.

Respecto a los requisitos materiales para el reconocimiento de la condición de medio propio, el primero es la existencia de un control análogo por parte del poder adjudicador sobre la sociedad instrumental, de modo que pueda ejercer sobre ella una influencia decisiva sobre sus objetivos estratégicos y decisiones significativas. En este caso, la titularidad única del capital de SPRILUR, S.A. (en adelante AZPILUR EUSKADI, S.A.M.P.) por la Administración General de la Comunidad Autónoma, junto con el control efectivo sobre los órganos de decisión, satisface esta exigencia legal.

En relación con el requisito de que más del 80% de la actividad anual de la sociedad se realice en ejecución de cometidos encomendados por la Administración a la que se adscribe, debe estar debidamente justificado en una memoria o por proyecciones cuando la entidad sea de nueva creación o consecuencia de una reorganización. Esto garantiza que la sociedad instrumental actúa principal y esencialmente para su ente matriz, justifica las operaciones "in house" y elimina cualquier riesgo de competencia desleal con operadores privados.

De conformidad con las proyecciones de actividad recogidas en el expediente (dada la ausencia de actividad suficiente en los tres ejercicios previos) se entiende cumplido este requisito, a la vista del certificado expedido por el Consejo de Administración de SPRILUR, S.A. (documento 2).

A este respecto, es necesario tener en consideración que no deben computarse como actividad relevante para el cálculo del 80% aquellas actividades excluidas por la LCSP (tales como arrendamiento de inmuebles, encargos por poderes no adjudicadores o actuaciones con terceros Estados no pertenecientes a la UE), siguiendo la Circular Conjunta de Abogacía General del conjunto, 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 y la doctrina legal vigente.

Asimismo, el procedimiento estatutario y administrativo seguido debe acreditar que la sociedad cuenta con los medios personales y materiales necesarios para la ejecución de los encargos, y que existe autorización expresa y conforme del poder adjudicador. Lo que ha quedado acreditado y refrendado por los oportunos certificados e informes, integrados en el expediente administrativo y reflejados estatutariamente.

Igualmente, el reconocimiento de la condición de medio propio conlleva, necesariamente, la imposibilidad legal de que la sociedad pueda concurrir a procedimientos de licitación pública convocados por la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y sus entidades dependientes. Tal como se ha señalado antes, solo de forma subsidiaria (en ausencia de licitadores) podrá serle encomendada la prestación objeto del contrato, extremo que consta en los estatutos. Por tanto, se garantiza la neutralidad competitiva y la no distorsión del mercado, como exige la Directiva 2014/24/UE.

Por tanto, la modificación de los artículos 3 y 4 de los Estatutos de SPRILUR, S.A. (en adelante, AZPILUR EUSKADI, S.A.M.P.) resulta conforme con los requisitos sustantivos y formales establecidos en la LCSP para el reconocimiento de la entidad como medio propio personificado, toda vez que:

- Reconoce estatutariamente los extremos exigidos en el art. 32.2.d de la LCSP;
- Limita y precisa con claridad las materias y prestaciones que puede ejecutar en régimen de encargo;
- Garantiza el cumplimiento del régimen de actividad esencialmente pública (>80%), capital íntegramente público, control análogo y verificación de recursos aptos;
- Establece el régimen jurídico de los encargos y las limitaciones legales y reglamentarias en cuanto a contratación y subcontratación;
- Garantiza la exclusión de la entidad de la concurrencia en procedimientos de licitación pública convocados por la entidad controlante, salvo los supuestos permitidos.

Asimismo, el artículo 23 de los estatutos regula las atribuciones del Consejo de Administración, otorgándole amplias competencias de gestión, representación y ejecución de acuerdos. Podemos concluir que este artículo cumple con las exigencias del artículo 32 de la LCSP y con el marco legal de medios propios personificados, ya que todas sus facultades se encuentran subordinadas a la legalidad vigente y a los límites estatutarios. No obstante, podría recogerse alguna previsión en el propio artículo 23 para coordinar su contenido con las reglas ya previstas en el artículo 3 del proyecto sobre el régimen de medio propio personificado.

Por último, el artículo 3.3.d de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP) establece que son considerados poder adjudicador aquellas entidades con personalidad jurídica propia que hayan sido creadas específicamente para satisfacer necesidades de interés general, siempre que no tengan carácter industrial o mercantil. Además, para ser

considerado poder adjudicador, uno o varios sujetos que cumplan con los criterios del artículo deben financiar mayoritariamente la actividad de la entidad, controlar su gestión, o nombrar a más de la mitad de los miembros de su órgano de administración, dirección o vigilancia.

Además, el artículo 28 de la LCSP exige la precisión en la determinación de la necesidad, idoneidad y eficiencia del contrato y del medio de ejecución material, lo que incide en la justificación del recurso al medio propio en sustitución de la contratación pública ordinaria. Deben considerarse también las prescripciones del artículo 65 LCSP, que establecen la congruencia entre el objeto social del posible adjudicatario y las prestaciones a ejecutar en virtud de encargos.

En este contexto, se analiza si AZPILUR EUSKADI S.A.M.P. cumple con estos requisitos para ser considerado poder adjudicador, dado que sus características pueden encajar en esta definición.

La interpretación de este artículo se ha visto influenciada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), en particular por la Sentencia de 5 de octubre de 2017 (Asunto C-567/15, LitSpecMet / Vilniaus lokomotyvų), que establece que, además de ser propiedad total o mayoritaria de un poder adjudicador, la entidad debe tener como objetivo la satisfacción de necesidades de interés general que no sean de carácter mercantil o industrial. Así, el TJUE precisa que una entidad se considera poder adjudicador cuando sus actividades para el poder adjudicador son esenciales para que este ejerza su actividad, y se guía por consideraciones que no son de naturaleza económica, incluso si realiza operaciones en el mercado competitivo. Este enfoque subraya que la entidad debe tener como fin último el servicio público o la satisfacción de necesidades de interés general, sin importar que su actividad se preste en un régimen de competencia.

Asimismo, la doctrina emanada de la jurisprudencia europea exige que el encargo se realice a una entidad formalmente distinta de la que lo encomienda, pero sobre la que esta última ejerza un control análogo al que ejerce sobre sus propios servicios, de forma que la entidad a la que se hace el encargo no tiene autonomía decisoria.

A estos efectos, no puede admitirse que sociedades con participación en su capital ajena a las entidades que realizan los encargos puedan ser medios propios de estas. Asimismo, la entidad a la que se realiza el encargo debe desarrollar la parte esencial de su actividad con el ente o entes que la controlan (TJUE 18-11-99, asunto C-107/98; 13-10-05, asunto C-458/03; 21-7-05, asunto C 231/03; 8-1-07, asunto C-220/05; 19-4-07, asunto C-295/05; 10-9-09, asunto C-573/07). Esta parte esencial de la actividad se ha objetivado en el umbral del 80% del volumen de negocios.

Consecuentemente, la entidad estará sometida en su actividad contractual a la normativa aplicable a los poderes adjudicadores, debiendo observar los principios de igualdad, concurrencia y publicidad en la adjudicación de contratos y, en lo que corresponda, la disciplina de la LCSP.



Por lo tanto, en el caso de AZPILUR EUSKADI S.A.M.P., dada su naturaleza y sus fines acreditada por la documentación que obra, se entiende que cumple con los requisitos establecidos por la LCSP y la jurisprudencia europea para ser considerada tanto medio propio como poder adjudicador. Esto se debe a que sus actividades están orientadas al interés general, en particular al desarrollo y ejecución de servicios de interés público, lo que le otorga la condición de poder adjudicador según la normativa aplicable.

IV.- CONCLUSIONES.

En virtud de todo lo manifestado, puede concluirse que el tratamiento dado en el proyecto de Acuerdo de Consejo de Gobierno por el que se reconoce a SPRILUR, S.A. (que pasará a denominarse AZPILUR EUSKADI S.A.M.P tras la modificación de sus estatutos) como medio propio personificado de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y de las entidades de naturaleza pública o privada de ella dependientes es correcto y adecuado, de modo que no se encuentra reparos al texto examinado y se informa favorablemente el mismo.