INFORME 8/2026, DE 18 DE JUNIO, DE LA COMISIÓN PERMANENTE DE LA JUNTA ASESORA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA.

OBJETO: PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECE LA ESTRUCTURA ORGÁNICA Y FUNCIONAL DEL DEPARTAMENTO DE VIVIENDA Y AGENDA URBANA

I.- ANTECEDENTES.

El Decreto 18/2024, de 23 de junio, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos, modificado por el Decreto 36/2024, de 30 de julio del Lehendakari, que atribuye, en su artículo 13 al Departamento de Vivienda y Agenda Urbana las siguientes funciones y áreas de actuación:

a) Ordenación del territorio.

b) Agenda Urbana.

c) Suelo y urbanismo.

d) Vivienda, suelo y urbanización afectos a vivienda.

e) Arquitectura, edificación, sostenibilidad y calidad en la construcción.

f) Promoción de la accesibilidad.

g) Ordenación de la cartografía y de la información geográfica.

h) Dirigir, de acuerdo con las leyes y los reglamentos, las entidades del sector público adscritas o dependientes del Departamento.

i) Las demás facultades que le atribuyan las leyes y los reglamentos.

En su apartado segundo se establece que están adscritos a este Departamento las sociedades públicas «Euskadiko Etxebizitza eta Lurra, E.A. / Vivienda y Suelo de Euskadi, S.A. (Visesa)» y «Alokabide, S.A.».

Asimismo, la Disposición Final Primera del citado Decreto 18/2024 dispone que los Consejeros y Consejeras procederán, en su caso, a presentar al Lehendakari, para su aprobación, con anterioridad al 31 de octubre de 2024, los proyectos de reglamentos orgánicos de sus respectivos Departamentos, que se adecuarán a los principios inspiradores y a los objetivos previstos en el Programa del Gobierno para cada una de las áreas de actuación asignadas a los mismos.

De acuerdo con lo anterior, mediante el Decreto 411/2024, de 3 de diciembre, se aprobó la regulación la estructura orgánica y funcional del Departamento de Vivienda y Agenda Urbana, que posteriormente fue modificado por el Decreto 51/2025, de 25 de febrero.

Trascurrido un periodo desde su aprobación, se ha constatado la necesidad de adoptar determinados ajustes en materia competencial y funcional en diversas áreas de dicho Departamento, para optimizar y garantizar una gestión administrativa más eficaz, eficiente y adecuada.

Con fecha 9 de junio de 2026 se realiza por dicho Departamento solicitud para la elaboración de informe por esta Junta Asesora de Contratación Pública sobre el proyecto de Decreto.

En el expediente, tramitado a través de la aplicación informática para la tramitación electrónica de procedimientos Tramitagune, con la referencia DNCG_DEC_4482/26_09, constan los siguientes documentos de interés para este informe:
- Texto del proyecto de Decreto.
- Memoria de análisis de impacto normativo del proyecto de decreto.
- Memoria justificativa del proyecto de decreto.
- Orden de inicio del procedimiento de elaboración del decreto y Orden de aprobación previa del proyecto.

II.- COMPETENCIA

El presente informe se emite por la Junta Asesora de Contratación Pública con carácter preceptivo, en virtud de lo establecido en el apartado 1 de la letra a) 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, (en adelante Decreto 116/2016), por tratarse de una disposición de carácter general cuyo contenido incide, parcialmente, en aspectos del ámbito de la contratación pública y cuya aprobación compete al Consejo de Gobierno.

Por otro lado, y de acuerdo con la letra a) del apartado 2 del artículo 30 del Decreto 116/2016, la función consultiva de la Junta relativa a la regulación de estructuras orgánicas y funcionales corresponde a la Comisión Permanente.

En lo que atañe al alcance del informe, éste se limita a los aspectos del proyecto que afectan al régimen orgánico y jurídico de los contratos del sector público, ya que la competencia de

esta Junta Asesora de Contratación Pública se refiere exclusivamente a las materias propias de la contratación pública.

III.- CONSIDERACIONES JURIDICAS

El proyecto de Decreto consta de un texto articulado formado por una parte expositiva, una parte dispositiva que consta de 15 artículos agrupados en capítulos, una disposición adicional, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y cuatro disposiciones finales.

En el mismo se distribuyen funciones con incidencia directa en las labores de preparación, adjudicación, ejecución y control de la contratación pública departamental, y articula competencias internas (Consejería, Viceconsejerías Dirección de Servicios, Direcciones y Delegaciones Territoriales) que pueden operar como órganos impulsores, órganos de contratación por delegación o desconcentración y unidades técnicas y/o jurídicas que desempeñan distintas funciones en los procedimientos contractuales.

El análisis del presente informe se circunscribe a: (a) la compatibilidad del diseño organizativo con los principios rectores de la contratación pública (igualdad, transparencia, libre concurrencia y prohibición de restricciones artificiales de la competencia); (b) la coherencia interna del reparto de funciones en relación con la exigencia de control jurídico previo en la preparación contractual (pliegos y expedientes), la trazabilidad de la necesidad e idoneidad del contrato y la prevención de prácticas de fraccionamiento; y (c) la previsión de instrumentos organizativos típicos (mesas/juntas, supervisión, asesoramiento) cuando resulten exigibles o convenientes.

En primer lugar, cabe señalar que el proyecto resulta en términos generales compatible con la exigencia de racionalidad y consistencia de la contratación pública, al concentrar en la Dirección de Servicios áreas típicamente conectadas con la contratación tales como la gestión jurídico-administrativa, contratación, recursos generales, organización e informática, etc., así como al atribuir a las Direcciones sectoriales la preparación técnica (memorias, bases técnicas, seguimiento de la ejecución y certificaciones de obra).

Así, en el texto se promueve la separación entre la función de impulso o promoción de necesidades (asignada a las distintas Direcciones), la de tramitación y/o gestión contractual (propia de la Dirección de Servicios) y la de asesoramiento jurídico especializado, atribuido a la Asesoría jurídica de Dirección de Servicios. Todo lo cual, facilita el control previo y la

depuración del contenido de pliegos y expedientes antes de su aprobación por el órgano competente, reforzando transparencia y cumplimiento normativo.

Es relevante que el proyecto atribuya a la Dirección de Servicios la coordinación jurídico-administrativa y económico-presupuestaria y a las otras Direcciones la elaboración de memorias y documentos técnicos, de forma que el "informe razonado del servicio promotor" y la justificación de la prestación y su importe calculado queden residenciados en unidades con conocimiento material de la necesidad, pero sometidos a validación/control horizontal.

Esta Junta considera adecuado el esquema general del proyecto, y se recomienda que, en su desarrollo interno recogido en instrucciones u órdenes, se expide que, en su desarrollo interno recogido, la idoneidad del procedimiento, los criterios de adjudicación y de solvencia para asegurar la homogeneidad y trazabilidad de los actos adoptados en la fase preparatoria.

Asimismo, el cálculo del valor estimado y la prohibición de escoger métodos con intención de sustraer el contrato a las normas de adjudicación obligan a que la organización administrativa evite la fragmentación de responsabilidades de cálculo cuando existan unidades funcionales separadas sin autonomía de financiación y/o competencia adjudicadora.

En este sentido, el proyecto, al perfilar las competencias materiales de las diversas Direcciones, facilita un control centralizado del cálculo del valor estimado, siempre que se configure un punto único de revisión y/o validación del cálculo (y de la unidad funcional encargada) antes de aprobar la licitación.

Resulta especialmente importante, además, que las distintas Direcciones competentes y las Delegaciones Territoriales actúen como unidades proponentes, salvo que una norma interna les atribuya financiación específica y competencia propia para celebrar contratos, circunstancia que, de producirse, podría justificar cálculos a su nivel. En ausencia de esa atribución expresa, debe primar la existencia de un criterio uniforme y consolidado para evitar riesgos de fraccionamiento del contrato o de elección procedimental incorrecta.

Ahora bien, la estructura del proyecto, con múltiples Direcciones y órganos periféricos con capacidad de impulsar actuaciones, incrementa el riesgo operativo de contratación atomizada (especialmente en los supuestos de contratación de servicios recurrentes, asistencias técnicas, pequeñas obras y suministros), con el consiguiente riesgo de

fraccionamiento artificial del objeto para encajarse en los umbrales del contrato menor o de los procedimientos simplificados.

Debemos recordar que la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP) prohíbe el fraccionamiento cuando esté dirigido a disminuir la cuantía y eludir la publicidad del procedimiento, por lo que se requiere que el mencionado Departamento, a través de la Dirección de Servicios establezca mecanismos internos de planificación, agregación de necesidades, y control de unidad funcional, sin perjuicio de la división en lotes cuando proceda para facilitar la concurrencia de las pymes.

Igualmente, se recomienda que el desarrollo de controles internos por parte del Departamento que supongan un seguimiento por tipologías para detectar posibles recurrencias; el establecimiento de criterios de unidad funcional; y la fijación de pautas específicas para los contratos menores (relativas a la justificación de necesidad y no alteración del objeto, la publicidad cuando corresponda y el fomento de competencia), alineadas con las recomendaciones de supervisión existentes sobre la figura del contrato menor y con las exigencias de transparencia.

El proyecto atribuye a la Dirección de Servicios la condición de órgano de contratación dentro de un umbral de hasta cinco millones de euros, y al Consejero/a la contratación por encima de ese umbral, configurando así un reparto por cuantía que es coherente con la idea de que el órgano superior asuma contratos de mayor relevancia. Asimismo; se prevé la creación de mesas de contratación departamentales, y se recogen reglas relativas a la contratación electrónica y el principio de publicidad, por lo que el proyecto se alinea con el esquema establecido en el Decreto 116/2016, de 27 de julio, sobre el régimen de la contratación del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Cabe mencionar que la asistencia por mesa de contratación y la correcta organización de sus funciones resultan elementos esenciales de integridad del procedimiento; el proyecto menciona que el órgano de contratación estará asistido por la Mesa de Contratación del departamento y remite a la estructura y las funciones previstas en el citado Decreto 116/2016, lo cual supone un encaje adecuado con la normativa vigente. En todo caso, cualquier desarrollo o modificación relevante de las mesas requerirá observar el cauce procedimental correspondiente.

Por otro lado, con carácter previo a la aprobación de los pliegos, es exigible un informe jurídico orientado a depurar su contenido y garantizar su sumisión a la normativa contractual

vigente, cuya emisión corresponde a los servicios jurídicos que tengan encomendado el asesoramiento al órgano de contratación. En este punto, el proyecto atribuye a la Asesoría jurídica de la Dirección de Servicios la emisión de los informes jurídicos en el procedimiento de elaboración de disposiciones normativas, convenios y protocolos generales y planes, programas y actuaciones significativas del departamento, y además reserva a dicho servicio jurídico determinadas funciones que no corresponden a las asesorías jurídicas de las otras Direcciones.

Esta Junta recomienda que se explicite que el informe jurídico de los pliegos en los expedientes de contratación (cuando proceda) será evacuado por la Asesoría jurídica de la Dirección de Servicios o por el órgano jurídico que formalmente tenga encomendada esa función respecto del órgano de contratación, evitando dispersión de criterios entre asesorías jurídicas sectoriales, lo que además reduce el riesgo de nulidad de pliegos por cláusulas contrarias a la normativa o restrictivas de principios de concurrencia.

A este respecto, se propone introducir:

1. Dos párrafos en la letra f) del artículo 6 (Directores o directoras) del proyecto, con el siguiente texto: "Con carácter previo a la elevación de pliegos y expedientes de contratación para su aprobación por el órgano de contratación, deberá incorporarse un informe jurídico preceptivo, emitido por la Asesoría Jurídica de la Dirección de Servicios a fin de depurar el contenido y garantizar la sumisión del expediente a la normativa contractual vigente.
   En cualquier proceso de contratación, la validación del valor estimado del contrato, así como el control de la unidad funcional, corresponderá a la Dirección de Servicios del departamento, que ejercerá un control centralizado previo para evitar riesgos de fraccionamiento de contratos artificial conforme a lo dispuesto en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público y en cumplimiento de los principios de igualdad, transparencia y libre concurrencia".

2. Un segundo párrafo en la letra j) del artículo 7 (Dirección de Servicios) del proyecto: "*La Dirección de Servicios deberá establecer mecanismos internos para la planificación, agregación de necesidades y control de unidad funcional a fin de prevenir el fraccionamiento artificial de los contratos y asegurando que todos los expedientes cuenten con la justificación documental adecuada al objeto, valor estimado y procedimiento a emplear".*

En el caso de que el contrato de obras alcance determinados umbrales o concurran circunstancias técnicas (estabilidad, seguridad o estanqueidad), es preceptiva la supervisión del proyecto por oficinas o unidades de supervisión, con declaración expresa sobre el cumplimiento de requisitos exigidos por la legislación de contratos.

En este sentido, el proyecto atribuye a la Dirección de Vivienda, Suelo y Arquitectura funciones de supervisión, dirección e inspección de obras y, específicamente, la actuación como Oficina de Supervisión de Proyectos en determinados supuestos. Esta atribución es, en términos generales, compatible con la necesidad de supervisión de los proyectos y contribuye a asegurar que, antes de licitar, el proyecto técnico ha sido revisado conforme a normativa legal y técnica aplicable; no obstante, sería aconsejable que el desarrollo interno establezca claramente:

- cuándo procede la supervisión preceptiva;
- qué unidad actúa como oficina de supervisión y con qué alcance;
- cómo se documenta el informe en el expediente de contratación; y
- la coordinación con el órgano de contratación para que el acuerdo de aprobación del proyecto recoja la referencia a la supervisión favorable cuando sea exigible.

En ámbitos de rehabilitación residencial y vivienda social, especialmente cuando existan actuaciones susceptibles de financiación estatal, PRTR u otros instrumentos, la contratación pública puede incorporar exigencias específicas sobre calidad arquitectónica y del espacio urbano como criterios de valoración, así como la promoción de procedimientos adecuados para la adjudicación de proyectos de arquitectura y/o de urbanización.

El proyecto de decreto contempla competencias relevantes en edificación, rehabilitación y regeneración urbana en órganos especializados, lo que facilita técnicamente la incorporación de criterios vinculados al objeto del contrato (calidad, sostenibilidad, impacto ambiental, innovación) y su correcta definición en pliegos. Se recomienda que, en el marco de esas competencias, el Departamento establezca guías internas para asegurar la vinculación de criterios al objeto y evitar criterios discriminatorios o no relacionados, y que, cuando se trate de programas con exigencias específicas, se garantice su incorporación desde pliegos y expedientes con la autoevaluación y elementos exigidos (hitos/objetivos, DNSH, antifraude, conflicto de interés, etc.) si procediera por la fuente de financiación.

Asimismo, el proyecto identifica entidades del sector público adscritas al Departamento (sociedades públicas del ámbito de vivienda), y además atribuye al Consejero/a del Departamento y a la Dirección de Servicios competencias para realizar encargos a medios propios en los términos previstos en la normativa autonómica aplicable. Cabe recordar que la utilización de medios propios personificados exige sujeción a los requisitos del régimen de encargos y al concepto de dependencia y/o instrumentalidad, con previsiones estatutarias y limitaciones, como, por ejemplo, la imposibilidad de participar en licitaciones del poder adjudicador respecto del que sean medio propio.

Por ello, el texto del proyecto es adecuado en cuanto reconoce la figura de “encargo a medio propio”, pero debe complementarse, en la práctica, con una verificación sistemática de requisitos, de capacidad de medios personales y materiales, y del marco estatutario aplicable en cada caso.

Igualmente, el proyecto atribuye a Direcciones sectoriales y a la Dirección de Servicios competencias para negociar y tramitar convenios y protocolos generales y otros instrumentos de cooperación; en este punto, debe preservarse la diferenciación conceptual y práctica entre los convenios administrativos de cooperación (artículo 47 de Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público), excluidos del ámbito de la LCSP cuando cumplan condiciones de exclusión, y los contratos públicos sujetos a la LCSP, evitando el uso del convenio como instrumento para eludir reglas de licitación y concurrencia. Se recomienda que, en las instrucciones internas, se incorpore una prueba de calificación previa (con informe jurídico) que determine cuándo procede convenio excluido y, en su caso, la aplicación supletoria de principios de la LCSP para resolver dudas o lagunas, reforzando así la seguridad jurídica del Departamento.

La organización prevista por el proyecto de decreto debe permitir que, en el procedimiento de adjudicación, se salvaguarde la libre competencia y se actúe ante indicios de colusión; en particular, cuando concurran empresas agrupadas en UTE u otras situaciones que presenten indicios, la mesa de contratación o el órgano de contratación debe requerir justificación y, de persistir indicios fundados, dar traslado a la autoridad de competencia correspondiente. Por ello, se recomienda que la Dirección de Servicios incorpore en sus protocolos de actuación instrucciones operativas sobre detección de indicios, documentación del requerimiento de justificación y canal de traslado a autoridad de competencia, asegurando que la actuación departamental se alinea con los deberes de integridad y competencia en contratación pública.

IV. CONCLUSIONES

Del análisis efectuado resulta que el proyecto, en términos generales, es adecuado y cumple con la normativa de aplicación.

No obstante, para reforzar su adecuación práctica y evitar riesgos típicos (tales como fraccionamiento, dispersión de informes jurídicos, debilidades en supervisión técnica y calificación convenio/contrato), se considera necesario que el Departamento apruebe un

conjunto de instrucciones internas o protocolos que concreten: circuitos documentales de necesidad/valor estimado, control de unidad funcional y menores, régimen de informes jurídicos de pliegos, supervisión de proyectos y test de calificación de instrumentos de cooperación.

Se recomienda, asimismo, establecer un control centralizado de unidad funcional para prevenir fraccionamientos y planificar contratación recurrente; definir expresamente qué servicio jurídico emite el informe jurídico de pliegos y expedientes, y en qué supuestos, garantizando trazabilidad; protocolizar la supervisión de proyectos de obras cuando sea preceptiva; regular internamente el uso de contratos menores (publicidad, competencia y justificación), e incorporar un protocolo de calificación de convenios y de encargos a medios propios con verificación de requisitos.

Estas medidas resultan aconsejables para que el diseño organizativo se traduzca en un cumplimiento de lo establecido en la LCSP de cara a la gestión diaria del Departamento.

Por lo expuesto, se emite INFORME FAVORABLE al proyecto de Decreto por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Vivienda y Agenda Urbana, en la consideración de que se tendrán en cuenta las recomendaciones y consideraciones expuestas en el presente informe.