INFORME 15/2026, DE 15 DE OCTUBRE, DEL PLENO DE LA JUNTA ASESORA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA.

OBJETO: ANTEPROYECTO DE LEY POR LA QUE SE APRUEBAN LOS PRESUPUESTOS GENERALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI PARA EL EJERCICIO 2027.

I.- ANTECEDENTES.

El marco jurídico de los Presupuestos Generales de Euskadi se fundamenta en los artículos 40 y 44 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, que reconocen la existencia de una Hacienda propia y autónoma, integran los presupuestos en la Hacienda General del País Vasco y atribuyen al Gobierno Vasco su elaboración y al Parlamento Vasco su aprobación.

Su desarrollo normativo se contiene principalmente en el Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco (Decreto Legislativo 1/1997) y en el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Presupuestario de Euskadi (Decreto Legislativo 1/2011). Estas normas regulan la actividad presupuestaria del sector público autonómico, determinan la estructura de los Presupuestos Generales de Euskadi y fijan, entre otros aspectos, los límites de endeudamiento y garantías de cada ejercicio.

El artículo 5.1 del Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores define los Presupuestos Generales como la expresión financiera del programa de actuación económica de la Comunidad Autónoma y como el principal instrumento de control de la gestión de los recursos públicos. De ello resulta que los presupuestos no constituyen únicamente una previsión de ingresos y gastos, sino también una herramienta de planificación, dirección y control de la actividad económica del sector público.

En coherencia con esta concepción, las leyes de presupuestos pueden incorporar medidas vinculadas a la Hacienda General y a la ejecución de la política económica y financiera del Gobierno Vasco. El artículo 6.2 del citado texto refundido configura, además, un contenido material abierto, permitiendo incluir disposiciones relativas, entre otras materias, al régimen retributivo del personal, los haberes pasivos, la ejecución del gasto, el régimen tributario autonómico o el endeudamiento.

Consecuentemente, el ordenamiento vasco configura la Ley de Presupuestos como un instrumento normativo que trasciende la mera aprobación de los estados de ingresos y gastos y que desempeña una función esencial en la dirección y ejecución de la política económica de la Comunidad Autónoma.

El presente informe se emite en base a una solicitud, de fecha 2 de octubre de 2026, presentada por la Dirección de Servicios del Departamento de Hacienda y Finanzas en relación con el

anteproyecto de Ley por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2027.

El expediente se tramita a través de la aplicación informática para la tramitación electrónica de procedimientos Tramitagune, con la referencia DNCG_LEY_4595/26_04.

II. – CONSIDERACIONES PREVIAS. COMPETENCIA PARA EMITIR INFORME.

En primer lugar, el artículo 3 apartado 1 de la Ley 6/2022, de 30 de junio, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General establece que "se entienden por disposiciones normativas de carácter general las que, cualquiera que sea la materia sobre la que versen, adoptan la forma de ley, decreto legislativo, decreto u orden, y contienen normas jurídicas que innovan el ordenamiento jurídico, sirviendo de fundamento para una pluralidad de actos durante un lapso de tiempo determinado o indeterminado".

Asimismo, la Junta Asesora de Contratación Pública tiene competencia para emitir informe sobre el anteproyecto de la norma de referencia, por tener incidencia sobre la contratación pública, en base a lo dispuesto 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, que dicta:

"Artículo 27.– Funciones consultivas.

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

a) Informar con carácter preceptivo en los siguientes supuestos:

1.– Los proyectos o anteproyectos de disposiciones de carácter general en materia de contratación pública o que incidan en dicho ámbito, cuya aprobación sea competencia del Consejo de Gobierno o de los Consejeros y Consejeras del mismo."

Se trata de un anteproyecto de ley que incide en el ámbito de la contratación pública, por lo que la competencia para la aprobación de este informe corresponde al Pleno de la Junta Asesora, de acuerdo con el artículo 30 del Decreto 116/2016, de 27 de julio, sobre el régimen de la contratación del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

III. – CONTENIDO.

El anteproyecto de Ley de Presupuestos objeto del presente informe está integrado por 5 títulos, 41 artículos, 17 disposiciones adicionales, 6 disposiciones finales y 4 anexos que complementan el texto articulado, con una estructura que reproduce sustancialmente la contenida en las leyes presupuestarias de ejercicios anteriores.

Se procede a analizar el artículo 39, que contiene las normas de contratación, así como el artículo 38.1, la disposición adicional décima y el artículo 26, por su incidencia en la autorización del gasto, las relaciones contractuales y la financiación de contratos públicos.

Se reproduce a continuación los citados artículos del anteproyecto:

“Artículo 39. Normas de contratación.

1. En materia de contratación, corresponderá al Consejo de Gobierno la autorización de los contratos, acuerdos marco y sistemas dinámicos de adquisición de la Administración general de la Comunidad Autónoma de Euskadi, de los organismos autónomos y de los consorcios del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, cuando el presupuesto –en el caso de los contratos– o el valor estimado –en el caso de los acuerdos marco y sistemas dinámicos de adquisición– sea superior a la cuantía contemplada en el párrafo 1 del artículo anterior. En tal supuesto, dicha autorización llevará aparejada la del gasto, incluido el correspondiente a las eventuales modificaciones y prórrogas previstas en los pliegos. En los casos en que el Consejo de Gobierno autorice la celebración de un contrato, deberá autorizar igualmente sus modificaciones, siempre que, no encontrándose estas previstas en el pliego, representen un porcentaje, aislada o conjuntamente, superior al diez por ciento del precio inicial del contrato, IVA excluido, así como la resolución misma, en su caso.

2. La autorización de los acuerdos marco y de los sistemas dinámicos de adquisición conllevará la autorización de sus contratos basados y contratos específicos respectivamente cuyo importe sea superior, asimismo, a la cuantía contemplada en el párrafo 1 del artículo anterior.

3. Los procedimientos de resolución contractual que se tramiten por parte de los órganos de contratación de la Administración general de la Comunidad Autónoma de Euskadi y de las entidades que forman parte de su sector público deberán ser instruidos, resueltos y notificados en el plazo máximo de ocho meses. Asimismo, dicho plazo será aplicable a los procedimientos de resolución contractual que tramiten los órganos de contratación de las entidades locales y forales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, y a sus correspondientes sectores públicos y la Universidad del País Vasco”.

“Artículo 38.- Normas de autorización del gasto.

1.A los efectos de lo dispuesto en el artículo 113.1 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen presupuestario de Euskadi, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2011, de 24 de mayo, será precisa la autorización del gasto por el Consejo de Gobierno cuando aquel exceda de 5.000.000 de euros, cualquiera que sea la naturaleza del crédito a cuyo cargo se realice, salvo que se trate de transferencias a las entidades integradas en el sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, encargos a entidades que tengan atribuida la condición de medio propio personificado de la Administración general de la Comunidad Autónoma de Euskadi o subvenciones nominativamente asignadas en los presupuestos, en cuyo caso no se precisará de tal autorización. ”

“Artículo 26.- Habilitación de créditos.

1.Los mayores ingresos que puedan obtenerse en el ejercicio 2027 como consecuencia del reparto de los fondos derivados del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, ya sea mediante transferencias o mediante préstamos reintegrables, se integrarán en el estado de ingresos del presupuesto de la Administración general de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

2.Dichos ingresos generarán los correspondientes créditos de pago y, en su caso, de compromiso que procedan en el estado de gastos del presupuesto de la Administración general de la Comunidad Autónoma de Euskadi o en los estados de gastos de los organismos autónomos o de los consorcios del sector público de la Comunidad Autónoma y quedarán afectos a la financiación específica de las actuaciones y proyectos vinculados al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, de conformidad con lo previsto en los acuerdos, convenios, resoluciones o instrumentos jurídicos a través de los cuales se formalicen los compromisos financieros.

3.Los créditos así generados podrán instrumentarse por el Departamento de Hacienda y Finanzas desde el momento en que consten los acuerdos iniciales de los órganos estatales o europeos competentes de la distribución territorial de los fondos, en la cuantía que haya de corresponder a la Comunidad Autónoma de Euskadi, sin que le sea de aplicación lo previsto en el artículo 83 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen presupuestario de Euskadi, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2011, de 24 de mayo. Asimismo, una vez generado e instrumentado presupuestariamente el crédito, este se entenderá disponible para tramitar las autorizaciones y disposiciones de gasto y los negocios jurídicos de los que estas traigan causa, si bien la eficacia de las disposiciones de gasto y de los negocios jurídicos subyacentes a estas últimas quedará sometida a la condición suspensiva de la subscripción o la aprobación de los acuerdos definitivos, los convenios, las resoluciones o los instrumentos jurídicos por medio de los cuales se verifiquen en cada caso los compromisos firmes de aportación. ”

“Disposición adicional décima. - Reorganizaciones administrativas del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi

1.En el supuesto de reorganizaciones administrativas que vengan producidas por cualesquiera planes, programas, actuaciones significativas, así como por disposiciones con rango de ley, el Gobierno podrá regular y disponer cuanto sea necesario en relación con la subrogación en las relaciones contractuales y en cuantos derechos y obligaciones de cualquier género se deriven de la creación, extinción o transformación de cualquier entidad del sector público y, en

particular, sobre la adscripción e integración del personal a su servicio en otra entidad del sector público, de conformidad con la legislación laboral o de empleo público que le sea aplicable.

2. A tales efectos, el Consejo de Gobierno, a propuesta de los departamentos competentes en materia de presupuestos y de empleo público, podrá autorizar la modificación de las plantillas presupuestarias y la creación de nuevas dotaciones de personal en las entidades del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi siempre que se proceda a la consiguiente amortización de las dotaciones necesarias en otras entidades del sector público de manera que no represente superior coste anual bruto."

IV.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS.

En primer lugar, debe señalarse que el artículo 39 se encuentra dentro del Título IV del anteproyecto y regula aspectos relativos al régimen de contratación. Los apartados 1 y 2 presentan una conexión inmediata con la ejecución presupuestaria, al vincular determinadas actuaciones contractuales con los límites cuantitativos de autorización del gasto. Distinta consideración merece el apartado 3, relativo al plazo máximo de los procedimientos de resolución contractual, cuyo contenido presenta una naturaleza predominantemente procedimental. Su inclusión en la Ley de Presupuestos requiere, por ello, una justificación específica de su conexión con la gestión económico-contractual del sector público y con la ordenación de la ejecución presupuestaria.

En consecuencia, la conexión material con el contenido propio de la ley presupuestaria resulta clara respecto de los apartados 1 y 2, en cuanto inciden sobre los mecanismos de autorización del gasto y el control de compromisos económicos derivados de la contratación pública. Respecto del apartado 3, esa conexión es más indirecta y aconseja reforzar en la memoria del anteproyecto la justificación de su incorporación a la ley presupuestaria, además del fundamento competencial de la regulación.

De esta manera, en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma, la norma vigente en materia de contratos de las Administraciones Públicas es el Decreto 116/2016, de 27 de julio, sobre el régimen de la contratación del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi. En el artículo 3 de dicho decreto se establece que la celebración de los contratos y acuerdos marco que superen los límites cuantitativos establecidos en las leyes de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, deben contar con la autorización del Consejo de Gobierno. En virtud de esta previsión, se establece una cuantía igual a la establecida para autorizar el gasto, fijada en 5 millones de euros.

Desde esta Junta se valora favorablemente la redacción de los apartados 1 y 2 del artículo 39, que incluye los sistemas dinámicos de adquisición junto a los acuerdos marco, atiende al valor estimado de ambas técnicas de racionalización y utiliza las expresiones «contratos basados» y «contratos específicos», acordes con la terminología de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público y que se recogía también en la Ley 7/2025, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2026.

Asimismo, el anteproyecto de ley incluye la previsión de que, en el caso de que el Consejo de Gobierno autorice la celebración de un contrato, también deba autorizar igualmente sus

modificaciones siempre que, no encontrándose las mismas previstas en el pliego, representen un porcentaje, aislada o conjuntamente, superior al 10% del precio inicial del contrato, IVA excluido; así como la resolución misma, en su caso. Todo ello al objeto de adecuarse a la redacción del apartado 4 del artículo 324 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.

El anteproyecto establece asimismo un plazo máximo de ocho meses para la instrucción, resolución y notificación de los procedimientos de resolución contractual tramitados por los órganos de contratación de la Administración general de la Comunidad Autónoma de Euskadi y de las entidades que forman parte de su sector público. La previsión extiende expresamente dicho plazo a los procedimientos tramitados por los órganos de contratación de las entidades locales y forales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, sus respectivos sectores públicos y la Universidad del País Vasco. Dada la amplitud de este ámbito subjetivo, resulta conveniente explicitar suficientemente en la memoria del anteproyecto el fundamento competencial de dicha extensión, en particular respecto de las entidades forales y locales y de la Universidad del País Vasco.

Con esta previsión se aclara y resuelve la controversia planteada sobre el plazo máximo para resolver los contratos, en la medida en que el apartado 8 del artículo 212 de la Ley 9/2017, 8 noviembre de Contratos del Sector Público, dispone que los expedientes de resolución contractual deberán ser instruidos y resueltos en el plazo máximo de ocho meses y el apartado 3 del artículo 21 de la Ley 39/2015 de 1 octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, establece el plazo de tres meses cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen un plazo máximo.

Dicha cuestión fue tratada por la Sentencia del Tribunal Constitucional número 68/2021, de 18 de marzo, dictada en el recurso de inconstitucionalidad del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón contra la Ley de Contratos del Sector Público que consideró contraria al orden constitucional de competencias el artículo 212.8 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, que establecía, con carácter básico, un plazo máximo de ocho meses para la instrucción y resolución de los expedientes de resolución contractual. Igualmente, no consideró su nulidad, por seguir resultando de aplicación en el ámbito de la Administración General del Estado, y ello puesto que la consecuencia de aquella declaración es que no será aplicable a los contratos suscritos por las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Corporaciones Locales y las entidades vinculadas a unas y otras.

El mencionado pronunciamiento judicial señala que:

-Primero, el art. 212.8 Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público no tiene carácter básico y es de aplicación directa a la Administración General del Estado; por tanto, las CCAA y entidades locales deben acudir a la normativa básica de aplicación, esto es, al plazo de tres meses establecido en el art. 21.3 de la Ley 39/2015.

-Segundo, las propias Comunidades Autónomas podrán sustituir el plazo que establece la norma básica al respecto (esto es, el citado art. 21.3 de la Ley 39/2015) mediante regulación autonómica propia.

Posteriormente, la Sala 3ª del Tribunal Supremo en su Sentencia de 29 de enero de 2024, ha determinado que “los procedimientos de resolución contractual son procedimientos autónomos”. En este sentido, en defecto de previsión legislativa que establezca un plazo de caducidad específico para tramitar y resolver el procedimiento de resolución contractual, la sentencia establece que “resultaba de aplicación el plazo de tres meses previsto en el art. 21.3 de la Ley 39/2015”, lo que consecuentemente, en ámbitos diferentes al estatal, conlleva a que el plazo para resolver y notificar un procedimiento de resolución contractual queda reducido a tres meses, con las desfavorables consecuencias que ello genera dado los diferentes trámites que han de articulares para su correcta tramitación, así como la controversia que suele generarse en este tipo de procedimientos, dadas las consecuencias que puede llevar aparejadas.

Por todo ello, la previsión contenida en el apartado 3 del artículo 39 permite establecer, mediante norma autonómica con rango de ley, un plazo específico de ocho meses para la instrucción, resolución y notificación de los procedimientos de resolución contractual comprendidos en el ámbito de competencia autonómica. Ahora bien, esta posibilidad no excluye la necesidad de identificar el título competencial que legitima la extensión de dicha regulación a todas las entidades incluidas en el precepto. En particular, su aplicación a las entidades locales y forales, a sus respectivos sectores públicos y a la Universidad del País Vasco requiere una justificación específica, atendiendo al régimen competencial y de autonomía propio de cada uno de estos ámbitos. La Junta valora positivamente el establecimiento de un plazo específico por razones de seguridad jurídica y por su adecuación a la complejidad que pueden presentar estos procedimientos, sin perjuicio de la necesidad de reforzar dicha justificación competencial.

Respecto a otras previsiones con incidencia en la contratación pública, cabe señalar que el artículo 38.1, relativo a la autorización del gasto, exceptúa de la autorización del Consejo de Gobierno los encargos a entidades que tengan atribuida la condición de medio propio personificado de la Administración general de la Comunidad Autónoma de Euskadi, aun cuando el gasto exceda de 5.000.000 de euros. Esta previsión debe ponerse en relación con el artículo 39, que somete a autorización los contratos y acuerdos marco que superen dicho umbral.

Aunque los encargos a medios propios no tienen naturaleza contractual, la excepción prevista en el artículo 38.1 afecta exclusivamente a la autorización del gasto por el Consejo de Gobierno y no altera la naturaleza jurídica de los encargos ni exime del cumplimiento de los requisitos y controles que les resulten aplicables.

La disposición adicional décima, relativa a las reorganizaciones administrativas del sector público, habilita al Gobierno para regular y disponer lo necesario en relación con la subrogación en las relaciones contractuales y en los derechos y obligaciones derivados de la creación, extinción o transformación de entidades del sector público. Cuando las relaciones afectadas tengan la naturaleza de contratos públicos, esta habilitación debe entenderse sin perjuicio de la aplicación de la legislación de contratación pública: la reorganización y la subrogación en la posición de la entidad contratante deberán respetar el régimen jurídico aplicable al contrato y las competencias

del órgano que asuma su gestión, sin que la habilitación permita por sí sola alterar el objeto, las condiciones o el régimen de ejecución contractual.

Por otra parte, el artículo 26 regula la habilitación de créditos derivada de los mayores ingresos procedentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y su afectación a las actuaciones y proyectos correspondientes. Estas especialidades pueden incidir en la financiación y ejecución presupuestaria de los contratos vinculados a dichos fondos. De ellas no se deriva una alteración del régimen de preparación, adjudicación, ejecución y control establecido por la normativa de contratación pública y por las normas específicas aplicables a la gestión de fondos europeos.

V.- CONCLUSIONES.

En virtud de lo expuesto, esta Junta Asesora de Contratación Pública INFORMA FAVORABLEMENTE el Anteproyecto de Ley por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2027, sin perjuicio de las observaciones formuladas en el presente informe.