KONTRATAZIO PUBLIKOAREN AHOLKU-BATZORDEAREN OSOKO BILKURAREN 15/2026 TXOSTENA, URRIAREN 15EKOA.

XEDEA: EUSKAL AUTONOMIA ERKIDEGOKO 2027KO EKITALDIKO AURREKONTU OROKORRAK ONARTZEN DITUEN LEGEAREN AURREPROIEKTUA.

I.- AURREKARIAK.

Euskadiko Aurrekontu Orokorren esparru juridikoa Euskadiko Autonomia Estatutuaren 40. eta 44. artikuluetan oinarritzen da. Artikulu horiek ogasun propio eta autonomoa aitortzen dute, aurrekontuak Euskal Herriko Ogasun Nagusian txertatzen dituzte, eta Eusko Jaurlaritzari esleitzen diote aurrekontuak egitea eta Eusko Legebiltzarrari haiek onartzea.

Arau-garapena, nagusiki, Euskal Herriko Ogasun Nagusiaren Antolarauei buruzko Legearen testu bateginean (1/1997 Legegintzako Dekretua) eta Euskadiko Aurrekontu Araubidearen arloan indarrean dauden lege-xedapenen testu bateginean (1/2011 Legegintzako Dekretua) jasotzen da. Arau horiek sektore publiko autonomikoaren aurrekontu-jarduera arautzen dute, Euskadiko Aurrekontu Orokorren egitura zehazten dute eta, besteak beste, ekitaldi bakoitzeko zorpetze- eta berme-mugak finkatzen dituzte.

Antolarauei buruzko Legearen testu bateginaren 5.1 artikuluak Aurrekontu Orokorrak honela definitzen ditu: Autonomia Erkidegoaren jarduera ekonomikoaren programaren finantza-adierazpena eta baliabide publikoen kudeaketa kontrolatzeko tresna nagusia. Hortaz, aurrekontuak ez dira diru-sarreren eta gastuen aurreikuspen hutsa; sektore publikoaren jarduera ekonomikoa planifikatzeko, zuzentzeko eta kontrolatzeko tresna ere badira.

Ikuspegi horrekin bat etorriz, aurrekontu-legeek Ogasun Nagusiari eta Eusko Jaurlaritzaren politika ekonomiko eta finantzarioaren betearazpenari lotutako neurriak jaso ditzakete. Aipatutako testu bateginaren 6.2 artikuluak, gainera, eduki material irekia ezartzen du, eta, besteak beste, langileen ordainsari-araubideari, hartzeko pasiboei, gastuaren betearazpenari, autonomia-erkidegoko zerga-araubideari edo zorpetzeari buruzko xedapenak sartzea ahalbidetzen du.

Ondorioz, euskal ordenamenduak Aurrekontuen Legea diru-sarreren eta gastuen egoera-orriak onartze hutsetik harago doan arau-tresna gisa eratzen du, eta funtsezko eginkizuna ematen dio Autonomia Erkidegoaren politika ekonomikoa zuzentzeko eta gauzatzeko.

Txosten hau 2026ko urriaren 2ko eskaera batean oinarrituta ematen da. Eskaera Ogasun eta Finantza Saileko Zerbitzu Zuzendaritzak aurkeztu zuen, Euskal Autonomia Erkidegoko 2027ko ekitaldiko Aurrekontu Orokorrak onartzen dituen Legearen aurreproiektuari buruz.

Espedientea prozedurak elektronikoki izapidetzeko Tramitagune aplikazioaren bidez izapidetzen da, DNCG_LEY_4595/26_04 erreferentziarekin.

II.- AURRETIAZKO GOGOETAK. TXOSTENA EMATEKO ESKUMENA.

Lehenik eta behin, Xedapen Orokorrak Egiteko Prozeduraren ekainaren 30eko 6/2022 Legearen 3. artikuluko 1. apartatuak hau ezartzen du: «izaera orokorreko arau-xedapentzat hartzen dira, arautzen duten gaia edozein dela ere, lege, legegintzako dekretu, dekretu edo agindu forma hartzen dutenak, ordenamendu juridikoa berritzen duten arau juridikoak jasotzen dituztenak eta denbora-tarte jakin edo zehaztugabe batean egintza ugariren oinarri direnak».

Era berean, Kontratazio Publikoaren Aholku-Batzordeak eskumena du aipatutako arauaren aurreproiektuari buruzko txostena emateko, kontratazio publikoan eragina duelako, Euskal Autonomia Erkidegoko sektore publikoaren kontratazioaren araubideari buruzko uztailaren 27ko 116/2016 Dekretuaren 27. artikuluko a) letraren 1. apartatuan xedatutakoaren arabera. Honela dio:

«27. artikulua.- Aholku-eginkizunak.

Aholku-eginkizuna betetzean, Kontratazio Publikoaren Aholku-Batzordeari jarduketa hauek dagozkio:

a) Nahitaezko txostena ematea honako kasu hauetan:

1.- Kontratazio publikoaren arloko izaera orokorreko xedapenen proiektu edo aurreproiektuak, edo eremu horretan eragina dutenak, baldin eta horiek onartzea Gobernu Kontseiluari edo bertako sailburuei badagokie.»

Kontratazio publikoaren eremuan eragina duen lege-aurreproiektua da; beraz, txosten hau onartzeko eskumena Aholku-Batzordearen Osoko Bilkurari dagokio, Euskal Autonomia Erkidegoko sektore publikoaren kontratazioaren araubideari buruzko uztailaren 27ko 116/2016 Dekretuaren 30. artikuluaren arabera.

III. – EDUKIA.

Txosten honen xede den Aurrekontuen Legearen aurreproiektuak 5 titulu, 41 artikulu, 17 xedapen gehigarri, 6 azken xedapen eta testu artikulatua osatzen duten 4 eranskin ditu. Egitura horrek, funtsean, aurreko ekitaldietako aurrekontu-legeetakoa errepikatzen du.

39. artikulua aztertuko da, kontratazio-arauak jasotzen dituena, bai eta 38.1 artikulua, hamargarren xedapen gehigarria eta 26. artikulua ere, gastuaren baimenean, kontratu-harremanetan eta kontratu publikoen finantzaketan duten eraginagatik.

Jarraian, aurreproiektuaren artikulu horiek jasotzen dira:

«39. artikulua. Kontratazio-arauak.

1. Kontratazioaren arloan, Gobernu Kontseiluari dagokio Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazio orokorraren, organismo autonomoen eta Euskal Autonomia Erkidegoko sektore publikoko partzuergoen kontratuak, esparru-akordioak eta eskuratze-sistema dinamikoak baimentzea, baldin eta aurrekontua -kontratuen kasuan- edo balio zenbatetsia -esparru-akordioen eta eskuratze-sistema dinamikoen kasuan- aurreko artikuluaren 1. paragrafoan ezarritako zenbatekoa baino handiagoa bada. Kasu horretan, baimen horrek gastuaren baimena ere ekarriko du, pleguetan aurreikusitako balizko aldaketei eta luzapenei dagokiena barne. Gobernu Kontseiluak kontratu bat egitea baimentzen duenean, haren aldaketak ere baimendu beharko ditu, baldin eta pleguan aurreikusita ez badaude eta, banaka edo batera, kontratuaren

hasierako prezioaren ehuneko hamar baino gehiago badira, BEZa kanpo; eta, hala badagokio, kontratuaren suntsiarazpena ere baimendu beharko du.

2. Esparru-akordioak eta eskuratze-sistema dinamikoak baimentzeak berekin ekarriko du, hurrenez hurren, horietan oinarritutako kontratuak eta kontratu espezifikoak baimentzea, baldin eta haien zenbatekoa aurreko artikuluaren 1. paragrafoan ezarritako zenbatekoa baino handiagoa bada.

3. Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazio orokorreko eta haren sektore publikoko entitateetako kontratazio-organoek izapidetzen dituzten kontratuak suntsiarazteko prozedurak gehienez zortzi hilabeteko epean instruitu, ebatzi eta jakinarazi beharko dira. Era berean, epe hori aplikatuko zaie Euskal Autonomia Erkidegoko toki- eta foru-entitateetako kontratazio-organoek, haien sektore publikoek eta Euskal Herriko Unibertsitateak izapidetzen dituzten kontratuak suntsiarazteko prozedurei.»

«38. artikulua.- Gastua baimentzeko arauak.

1. Maiatzaren 24ko 1/2011 Legegintzako Dekretuaren bidez onartutako Euskadiko Aurrekontu Araubidearen arloan indarrean dauden lege-xedapenen testu bateginaren 113.1 artikuluan xedatutakoaren ondorioetarako, gastua Gobernu Kontseiluak baimendu beharko du 5.000.000 eurotik gorakoa denean, gastua zer kreditu motaren kontura egiten den edozein dela ere. Salbuetsita egongo dira Euskal Autonomia Erkidegoko sektore publikoan integratutako entitateentzako transferentziak, Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazio orokorraren bitarteko propio pertsonifikatu izaera duten entitateei egindako enkarguak eta aurrekontuetan izenez esleitutako dirulaguntzak; kasu horietan ez da baimen hori beharko.»

«26. artikulua.- Kredituak gaitzea.

1. 2027ko ekitaldian Berreskuratze, Eraldaketa eta Erresilientzia Planetik eratorritako funtsen banaketaren ondorioz lor daitezkeen diru-sarrera handiagoak, transferentzien bidez nahiz itzuli beharreko maileguen bidez, Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazio orokorraren aurrekontuko diru-sarreren egoera-orrian sartuko dira.

2. Diru-sarrera horiek dagozkien ordainketa-kredituak eta, hala badagokio, konpromiso-kredituak sortuko dituzte Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazio orokorraren aurrekontuko gastuen egoera-orrian edo organismo autonomoen edo Autonomia Erkidegoko sektore publikoko partzuergoen gastuen egoera-orrietan. Kreditu horiek Berreskuratze, Eraldaketa eta Erresilientzia Planari lotutako jarduketa eta proiektuen berariazko finantzaketari atxikita geratuko dira, finantza-konpromisoak formalizatzeko erabiltzen diren akordio, hitzarmen, ebazpen edo tresna juridikoetan aurreikusitakoaren arabera.

3. Horrela sortutako kredituak Ogasun eta Finantza Sailak bideratu ahal izango ditu funtsen lurralde-banaketari buruzko Estatuko edo Europako organo eskudunen hasierako akordioak jasota dauden unetik, Euskal Autonomia Erkidegoari dagokion zenbatekoan, eta ez zaie aplikatuko maiatzaren 24ko 1/2011 Legegintzako Dekretuaren bidez onartutako Euskadiko Aurrekontu Araubidearen arloan indarrean dauden lege-xedapenen testu bateginaren 83. artikuluan aurreikusitakoa. Era berean, kreditua aurrekontuan sortu eta bideratu ondoren, gastu-baimenak eta gastu-xedapenak nahiz horien oinarri diren negozio juridikoak izapidetzeko erabilgarri dagoela ulertuko da; hala ere, gastu-xedapenen eta horien azpian dauden negozio juridikoen eraginkortasuna etete-baldintzaren mende geratuko da, kasuan kasuko ekarpen-konpromiso irmoak egiaztatzen dituzten behin betiko akordioak, hitzarmenak, ebazpenak edo tresna juridikoak sinatu edo onartu arte.»

«Hamargarren xedapen gehigarria.- Euskal Autonomia Erkidegoko sektore publikoaren administrazio-berrantolaketak.

1. Plan, programa edo jarduketa esanguratsuengatik nahiz lege-mailako xedapenengatik sortutako administrazio-berrantolaketetan, Gobernuak behar den guztia arautu eta xedatu ahal izango du kontratu-harremanetan subrogatzeari eta sektore publikoko edozein entitate sortu, azkendu edo eraldatzearen ondoriozko mota guztietako eskubide eta betebeharrei dagokienez, eta, bereziki, haren zerbitzuko langileak sektore publikoko beste entitate bati atxiki eta bertan integratzeari dagokionez, aplikatu beharreko lan-arloko edo enplegu publikoko legeriarekin bat etorriz.

2. Ondorio horietarako, Gobernu Kontseiluak, aurrekontuen eta enplegu publikoaren arloan eskumena duten sailen proposamenez, Euskal Autonomia Erkidegoko sektore publikoko entitateen aurrekontu-plantillak aldatzea eta langile-zuzkidura berriak sortzea baimendu ahal izango du, baldin eta beste sektore publikoko entitate batzuetan beharrezko zuzkidurak amortizatzen badira, urteko kostu gordina handiagoa izan ez dadin.»

IV.- GOGOETA JURIDIKOAK.

Lehenik eta behin, adierazi behar da 39. artikulua aurreproiektuaren IV. tituluan dagoela eta kontratazio-araubideari buruzko alderdiak arautzen dituela. 1. eta 2. apartatuek lotura zuzena dute aurrekontu-betearazpenarekin, kontratu-jarduketa jakin batzuk gastua baimentzeko muga kuantitatiboekin lotzen baitituzte. Bestelako balorazioa merezi du 3. apartatuak, kontratuak suntsiarazteko prozeduren gehieneko epeari buruzkoak, haren edukia nagusiki prozedurazkoa baita. Aurrekontuen Legean sartzeko, beraz, berariaz justifikatu behar da sektore publikoaren kudeaketa ekonomiko-kontraktualarekin eta aurrekontu-betearazpenaren antolaketarekin duen lotura.

Ondorioz, aurrekontu-legearen berezko edukiarekiko lotura materiala argia da 1. eta 2. apartatuei dagokienez, kontratazio publikotik eratorritako gastuaren baimen-mekanismoetan eta konpromiso ekonomikoen kontrolean eragiten baitute. 3. apartatuari dagokionez, lotura hori zeharkakoagoa da, eta komeni da aurreproiektuaren memorian aurrekontu-legean sartzea justifikatzen duten arrazoiak indartzea, bai eta arauketaren eskumen-oinarria ere.

Horrela, gure Autonomia Erkidegoan Administrazio Publikoen kontratuen arloan indarrean dagoen araua Euskal Autonomia Erkidegoko sektore publikoaren kontratazioaren araubideari buruzko uztailaren 27ko 116/2016 Dekretua da. Dekretu horren 3. artikuluak ezartzen du Euskal Autonomia Erkidegoko aurrekontu orokorren legeetan ezarritako muga kuantitatiboak gainditzen dituzten kontratuak eta esparru-akordioak egiteko Gobernu Kontseiluaren baimena behar dela. Aurreikuspen horren arabera, gastua baimentzeko ezarritako zenbateko bera finkatzen da, 5 milioi eurokoa.

Batzorde honek aldeko balorazioa egiten du 39. artikuluaren 1. eta 2. apartatuen idazkeraz: eskuratze-sistema dinamikoak esparru-akordioekin batera jasotzen ditu; bi arrazionalizazio-tekniken balio zenbatetsia hartzen du kontuan; eta «oinarritutako kontratuak» eta «kontratu espezifikoak» terminoak erabiltzen ditu, azaroaren 8ko 9/2017 Sektore Publikoko Kontratuen Legearen terminologiarekin bat. Terminologia hori, halaber, Euskal Autonomia Erkidegoko 2026ko ekitaldiko Aurrekontu Orokorrak onartzen dituen abenduaren 23ko 7/2025 Legean jasotzen zen.

Era berean, lege-aurreproiektuak aurreikusten du Gobernu Kontseiluak kontratu bat egitea baimentzen duenean, haren aldaketak ere baimendu behar dituela, baldin eta pleguan aurreikusita ez badaude eta, banaka edo batera, kontratuaren hasierako prezioaren % 10 baino gehiago badira, BEZa kanpo; bai eta, hala badagokio, kontratua suntsiaraztea ere. Horren helburua da azaroaren 8ko 9/2017 Sektore Publikoko Kontratuen Legearen 324. artikuluko 4. apartatuaren idazkerara egokitzea. Lege horren bidez Espainiako ordenamendu juridikora ekarri ziren Europako Parlamentuaren eta Kontseiluaren 2014ko otsailaren 26ko 2014/23/EB eta 2014/24/EB Zuzentarauak.

Aurreproiektuak, halaber, gehienez zortzi hilabeteko epea ezartzen du Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazio orokorreko eta haren sektore publikoko entitateetako kontratazio-organoek izapidetzen dituzten kontratuak suntsiarazteko prozedurak instruitu, ebatzi eta jakinarazteko. Aurreikuspenak berariaz hedatzen du epe hori Euskal Autonomia Erkidegoko toki-

eta foru-entitateetako kontratazio-organoek, haien sektore publikoek eta Euskal Herriko Unibertsitateak izapidetzen dituzten prozeduretara. Aplikazio-eremu subjektibo zabal hori kontuan hartuta, komeni da aurreproiektuaren memorian hedapen horren eskumen-oinarria behar bezala azaltzea, bereziki foru- eta toki-entitateei eta Euskal Herriko Unibertsitateari dagokienez.

Aurreikuspen horren bidez argitu eta konpontzen da kontratuak suntsiarazteko gehieneko epeari buruz sortutako gatazka. Izan ere, azaroaren 8ko 9/2017 Sektore Publikoko Kontratuen Legearen 212. artikuluko 8. apartatuak ezartzen du kontratuak suntsiarazteko espedienteak gehienez zortzi hilabeteko epean instruitu eta ebatzi behar direla; aldiz, Administrazio Publikoen Administrazio Prozedura Erkidearen urriaren 1eko 39/2015 Legearen 21. artikuluko 3. apartatuak hiru hilabeteko epea ezartzen du prozedurak arautzen dituzten arauek gehieneko eperik finkatzen ez dutenean.

Auzia Konstituzio Auzitegiaren martxoaren 18ko 68/2021 Epaian aztertu zen, Aragoiko Autonomia Erkidegoko Gobernuak Sektore Publikoko Kontratuen Legearen aurka jarritako konstituzio-kontrakotasuneko errekurtsoan. Epaiak eskumen-ordena konstituzionalaren aurkakotzat jo zuen azaroaren 8ko 9/2017 Sektore Publikoko Kontratuen Legearen 212.8 artikulua, kontratuak suntsiarazteko espedienteak instruitu eta ebazteko gehienez zortzi hilabeteko epea oinarrizko izaeraz ezartzen baitzuen. Hala ere, ez zuen deuseztzat jo, Estatuko Administrazio Orokorraren eremuan aplikatzekoa izaten jarraitzen duelako; izan ere, deklarazio horren ondorioa da ez dela aplikatuko autonomia-erkidegoetako administrazioek, toki-korporazioek eta horiei lotutako entitateek sinatutako kontratuetan.

Aipatutako epaiak honako hau adierazten du:

- Lehenengoa: azaroaren 8ko 9/2017 Sektore Publikoko Kontratuen Legearen 212.8 artikuluak ez du oinarrizko izaerarik eta zuzenean aplikatzen zaio Estatuko Administrazio Orokorrari; beraz, autonomia-erkidegoek eta toki-entitateek aplikatu beharreko oinarrizko araudira jo behar dute, hau da, 39/2015 Legearen 21.3 artikuluan ezarritako hiru hilabeteko epera.
- Bigarrena: autonomia-erkidegoek berek ordeztu ahal izango dute gai horri buruzko oinarrizko arauak ezartzen duen epea (hau da, 39/2015 Legearen 21.3 artikulukoa), autonomia-erkidegoko berezko arauketa baten bidez.

Ondoren, Auzitegi Goreneko Hirugarren Salak, 2024ko urtarrilaren 29ko Epaian, zehaztu du «kontratuak suntsiarazteko prozedurak prozedura autonomoak direla». Ildo horretan, kontratuak suntsiarazteko prozedura izapidetu eta ebazteko berariazko iraungitze-eperik ezartzen duen lege-aurreikuspenik ezean, epaiak dio «39/2015 Legearen 21.3 artikuluan aurreikusitako hiru hilabeteko epea aplikatu behar zela». Horren ondorioz, Estatukoaz bestelako eremuetan, kontratua suntsiarazteko prozedura bat ebatzi eta jakinarazteko epea hiru hilabetera murrizten da. Horrek ondorio kaltegarriak eragin ditzake, prozedura horiek behar bezala izapidetzeko gauzatu beharreko izapideak eta prozedura mota horietan maiz sortzen den auzia kontuan hartuta, izan ditzaketen ondorioengatik.

Horregatik guztiagatik, 39. artikuluaren 3. apartatuan jasotako aurreikuspenari esker, lege-mailako autonomia-erkidegoko arau baten bidez, zortzi hilabeteko epe espezifikoa ezar daiteke autonomia-

erkidegoaren eskumen-eremuko kontratuak suntsiarazteko prozedurak instruitu, ebatzi eta jakinarazteko. Hala ere, aukera horrek ez du baztertzen manuaren barruan sartutako entitate guztietara arauketa hori hedatzea legitimatzen duen eskumen-titulua identifikatzeko beharra. Bereziki, toki- eta foru-entitateei, haien sektore publikoei eta Euskal Herriko Unibertsitateari aplikatzeko, berariazko justifikazioa behar da, eremu bakoitzaren eskumen- eta autonomia-araubidea kontuan hartuta. Batzordeak aldeko balorazioa egiten du epe espezifikoa ezartzeari dagokionez, segurtasun juridikoko arrazoiengatik eta prozedura horiek izan dezaketen konplexutasunera egokitzen delako, eskumen-justifikazio hori indartzeko beharrari kalterik egin gabe.

Kontratazio publikoan eragina duten beste aurreikuspen batzuei dagokienez, 38.1 artikuluak, gastuaren baimenari buruzkoak, Gobernu Kontseiluaren baimenetik salbuesten ditu Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazio orokorraren bitarteko propio pertsonifikatu izaera duten entitateei egindako enkarguak, gastua 5.000.000 eurotik gorakoa izan arren. Aurreikuspen hori 39. artikuluarekin lotu behar da, artikulu horrek muga hori gainditzen duten kontratuak eta esparru-akordioak baimenaren mende jartzen baititu.

Bitarteko propioei egindako enkarguek kontratu-izaerarik ez badute ere, 38.1 artikuluan aurreikusitako salbuespenak Gobernu Kontseiluaren gastu-baimenari soilik eragiten dio, eta ez du enkarguen izaera juridikoa aldatzen, ezta aplikatu beharreko betekizun eta kontroletatik salbuesten ere.

Hamargarren xedapen gehigarriak, sektore publikoaren administrazio-berrantolaketei buruzkoak, Gobernua gaitzen du kontratu-harremanetan subrogatzeari eta sektore publikoko entitateak sortu, azkendu edo eraldatzearen ondoriozko eskubide eta betebeharrei dagokienez beharrezkoa dena arautu eta xedatzeko. Eragindako harremanek kontratu publikoen izaera dutenean, gaikuntza hori kontratazio publikoaren legeria aplikatzeari kalterik egin gabe ulertu behar da: berrantolaketak eta entitate kontratatzailearen posizioan subrogatzeak kontratuari aplikatu beharreko araubide juridikoa eta haren kudeaketa bere gain hartzen duen organoaren eskumenak errespetatu beharko dituzte, eta gaikuntzak, berez, ez du ahalbidetzen kontratuaren xedea, baldintzak edo betearazpen-araubidea aldatzea.

Bestalde, 26. artikuluak Berreskuratze, Eraldaketa eta Erresilientzia Planetik datozen diru-sarrera handiagoek eragindako kredituen gaikuntza eta dagozkien jarduketa eta proiektuei atxikitzea arautzen ditu. Berezitasun horiek funts horiei lotutako kontratuen finantzaketan eta aurrekontu-betearazpenean eragina izan dezakete. Horietatik ez da ondorioztatzen kontratazio publikoaren araudiak eta Europako funtsen kudeaketari aplikatu beharreko arau espezifikoek ezarritako prestaketa-, adjudikazio-, betearazpen- eta kontrol-araubidea aldatzen denik.

V.- ONDORIOAK.

Azaldutako guztiaren arabera, Kontratazio Publikoaren Aholku-Batzorde honek ALDEKO TXOSTENA EMATEN DIO Euskal Autonomia Erkidegoko 2027ko ekitaldiko Aurrekontu Orokorrak onartzen dituen Legearen Aurreproiektuari, txosten honetan egindako oharrei kalterik egin gabe.