



## INFORME DE LEGALIDAD SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTOS GENERALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI PARA EL EJERCICIO 2026

90/2025 IL – DDLCN  
DNCG\_LEY\_4631/25\_04

### I. INTRODUCCIÓN

Por el Departamento de Hacienda y Finanzas, se ha solicitado a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, la emisión del preceptivo informe de legalidad en relación con el anteproyecto de Ley de referencia.

Se emite el presente informe, en virtud de las funciones encomendadas al Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco, del que depende la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo, por el artículo 5.1.a) de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco; por el artículo 8.1 h) del 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, así como con base en las competencias atribuidas a la citada Dirección, por el artículo 15 del Decreto 317/2024, de 29 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza, Administración Digital y Autogobierno.

Asimismo, procede recordar que no resulta preceptiva la emisión del correspondiente dictamen por parte de la Comisión Jurídica Asesora, ya que de conformidad con el artículo 3 de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, éste sólo

Donostia - San Sebastian, 1 – 01010 VITORIA-GASTEIZ  
tef. 945 01 86 30 – Fax 945 01 87 03



será emitido si hubiera sido solicitado por el titular del Departamento competente en materia de hacienda.

Dado el carácter urgente del presente trámite, la complejidad del instrumento normativo a informar y la premura de tiempo existente, el presente informe se centrará fundamentalmente en aquellos contenidos del anteproyecto que presenten innovaciones relevantes o merezcan una especial consideración.

## **II. CONSIDERACIONES SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY**

### **A) Aspectos Generales: Objeto y descripción**

El anteproyecto de Ley sometido a informe, tiene por objeto la aprobación de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi (CAE) para el ejercicio 2026, en los términos que establece la propia ley.

El texto del anteproyecto se articula en cinco títulos distribuidos en capítulos, cuarenta y un artículos, dieciséis disposiciones adicionales, siete disposiciones finales y varios anexos que complementan el texto articulado, con una estructura y sistemática similar a la de las leyes presupuestarias relativas a ejercicios anteriores.

El texto remitido no incluye, sin embargo, al igual que en ejercicios anteriores, una parte expositiva, a la cual, de conformidad con las directrices para la elaboración de proyectos de Ley, Decretos, Órdenes y Resoluciones, aprobadas por Acuerdo de Consejo de Gobierno de 11 de julio de 2023, se le asigna entre otras funciones la de especificar los aspectos más novedosos que presenta el proyecto.

El **Título I** está integrado por diez artículos, bajo el epígrafe de *“Aprobación y contenido de los Presupuestos Generales de Euskadi para el ejercicio 2026”*.

El artículo 1 procede a la aprobación de los Presupuestos Generales de la CAE para el ejercicio 2026, con inclusión del presupuesto correspondiente al Parlamento Vasco, al Tribunal Vasco de Cuentas Públicas y a la Autoridad Vasca de Protección de Datos, todo ello de conformidad con las leyes conformadoras de dichos entes e instituciones. El artículo 2, por su parte, tiene como objeto la aprobación de los estados de ingresos y gastos de la Administración General o Administración de la CAE, con inclusión de las dotaciones presupuestarias de la CAE a la Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea.

Los artículos siguientes se refieren a la aprobación de los presupuestos de los siguientes organismos y entidades, a saber: Organismos Autónomos (artículo 3); Entes Públicos de Derecho Privado (artículo 4); Sociedades Públicas (artículo 5); Fundaciones del Sector Público de la CAE (artículo 6); Consorcio del Sector Público de la CAE Haurreskolak y Consorcio Científico-Tecnológico Vasco/Basque Research and Technology Alliance (artículo 7); presupuesto consolidado del Ente Público Radio Televisión Vasca y sociedades públicas de gestión de los servicios públicos de radio y televisión (artículo 8). En los artículos 9 y 10, se contemplan los límites máximos de prestación de garantías y reafianzamiento, y de endeudamiento, respectivamente.

El **Título II**, bajo el epígrafe *“El estado de gastos”*, está formado por veinticuatro artículos, del 11 al 34 agrupados en cinco Capítulos, y se estructura conforme a la sistemática que establece para el estado de gastos el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes sobre Régimen Presupuestario de Euskadi, aprobado por Decreto Legislativo 1/2011, de 24 de mayo (en adelante, TRLRPE), en sus artículos 18 a 34.

Así, el Capítulo I (artículos 11 a 13) recoge las especialidades que, para los créditos ampliables y medios de financiación, créditos de compromiso y plantillas presupuestarias, regirán durante el ejercicio 2026.

El Capítulo II (artículos 14 a 18) contiene ciertas especialidades relativas a las modificaciones presupuestarias y, en especial, en relación con el régimen de transferencias.

El Capítulo III (artículos 19 a 24) regula el régimen de retribuciones y haberes pasivos del personal, así como los requisitos para la firma de acuerdos de condiciones de trabajo y convenios colectivos, y suspensión parcial de los existentes.

El capítulo IV (artículo 25, completado por el Anexo IV, que no se ha adjuntado a la documentación remitida) establece el módulo económico de sostenimiento de los centros educativos concertados.

El capítulo V (artículos 26 a 34) recoge las especialidades presupuestarias en relación con los ingresos que provengan como consecuencia del reparto de los fondos vinculados al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia para actuar ante la crisis económica causada por la pandemia de COVID-19.

El **Título III**, bajo el epígrafe “*El estado de ingresos*”, integra en los artículos 35 a 37, agrupados en dos Capítulos, las disposiciones relativas a los ingresos, sometidos en la CAE a un régimen específico, derivado de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos (en adelante, LTH).

El artículo 35 contempla la aportación general de las Diputaciones Forales para el ejercicio 2026, calculada de conformidad con la metodología Ley 4/2021, de 7 de octubre, de metodología de distribución de recursos y de determinación de las aportaciones de las diputaciones forales a la financiación de los presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco aplicable al periodo 2022-2026 y los acuerdos adoptados por el Consejo Vasco de Finanzas Públicas. El artículo 36 recoge los coeficientes de aportación que corresponden a cada territorio histórico. El artículo 37 se destina a las tasas y prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias (tarifas).

El **Título IV**, bajo el epígrafe “*Normas de autorización del gasto y de contratación*” -artículos 38 y 39-, contempla, como se hace habitualmente, las normas de autorización de gasto y contratación que regirán para 2025.

El **Título V**, denominado “*Informaciones al Parlamento*”, integrado por los artículos 40 y 41, se destina a establecer las obligaciones de información del Gobierno al Parlamento Vasco con respecto a determinadas operaciones derivadas de la gestión económico-presupuestaria.

El anteproyecto contiene dieciséis disposiciones adicionales, destinadas a recoger las especialidades respecto del régimen general de ejecución presupuestaria, a cumplir con las remisiones que a la Ley de Presupuestos realizan otras normas, o a autorizar actuaciones concretas.

Por último, en su parte final, el texto incorpora siete disposiciones Finales. La **primera** acomete la modificación del texto refundido de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, aprobado por Decreto Legislativo 172025, de 20 de marzo. La **segunda** modifica la Ley 15/2023, de 21 de diciembre, de Empleo. La **tercera** modifica la Ley 14/2022, de 22 de diciembre, del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión. La **cuarta** modifica la Ley 19/2023, de 21 de diciembre, Reguladora del Instituto Vasco de Finanzas. La **quinta** modifica el

Decreto Legislativo 2/2007, de 6 de noviembre, de aprobación del Texto Refundido de la Ley del Patrimonio de Euskadi. La **sexta** acuerda una autorización al Gobierno para el desarrollo y aplicación y la **séptima** la previsión de entrada en vigor de la Ley.

El anteproyecto se completa con cuatro anexos, referidos, respectivamente, a los créditos de compromiso; los presupuestos de las sociedades públicas; los créditos ampliables; y, el módulo económico de sostenimiento de los centros concertados; todos ellos referidos a lo largo del articulado, si bien no se nos ha aportado ninguno de ellos.

## **B) Tramitación**

La elaboración del anteproyecto de Ley se debe realizar tomando como referencia las previsiones contenidas en el Título IV “*Procedimiento de elaboración de los Presupuestos Generales*”, artículos 58 a 62, del TRLRPE, aprobado por Decreto Legislativo 1/2011, de 24 de mayo.

El anteproyecto se debe nutrir de las estimaciones del Departamento de Hacienda y Finanzas y de la información y documentación suministrada por el resto de Departamentos del Gobierno y sus organismos dependientes y demás entes afectados, con base en las directrices económicas y técnicas, remitidas por el Gobierno a dichos órganos (artículos 58 y 59 del TRLRPE).

Partiendo de tal consideración inicial, el examen del procedimiento seguido en la elaboración del anteproyecto se debe efectuar a la vista de los criterios y requisitos indicados en los preceptos mencionados del TRLRPE, así como de los previstos en la Ley 6/2022, de 30 de junio, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General (LPEDCG), de aplicación supletoria en el presente supuesto, de conformidad con lo establecido en su artículo 2.2 e).

La solicitud de informe viene acompañada de: **(i)** la Memoria relativa a la elaboración del anteproyecto de la Ley por la que se aprueban los Presupuesto General de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el Ejercicio 2026, **(ii)** de la Orden del Consejero de Hacienda y Finanzas por la que se da inicio al procedimiento para la elaboración del anteproyecto de Ley por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2026, **(iii)** de la Orden del Consejero de Hacienda y Finanzas por la que se aprueba con carácter previo el Anteproyecto de Ley por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2026 e **(iv)** Informe 56/2025, de la dirección de empleo público, sobre el anteproyecto de ley por el que se aprueban los presupuestos generales de la comunidad autónoma de Euskadi para el ejercicio 2026, y “específicamente en lo que se refiere a la Disposición adicional 15 (Convocatoria excepcional de oferta pública de empleo para la provisión de puestos de trabajo de difícil cobertura en el ámbito de Atención Primaria en Osakidetza-Servicio Vasco de Salud).”

La Orden de inicio al procedimiento para la elaboración del Anteproyecto de Ley por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2026, a que se remite la memoria elaborada por la Dirección de Presupuestos del Departamento de Hacienda y Finanzas, indica que la tramitación del anteproyecto de Ley debe contar con los siguientes trámites e informes:

- Informe del Servicio Jurídico del Departamento de Hacienda y Finanzas.
- Informe del Departamento de Cultura y Política Lingüística (Decreto 233/2012, de 6 de noviembre, por el que se establece el régimen de inclusión de la perspectiva de normalización del uso del euskera en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general).
- Informe departamental y los Formularios de Análisis desde la perspectiva de género de los Programas presupuestarios.

- Informe de impacto de género, elaborado por el Departamento de Hacienda y Finanzas, e Informe del Instituto Vasco de la Mujer-Emakunde (artículos 20.1 y 20.6 de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres).
- Informe de control interno de legalidad del Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco (artículo 5.1.a de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, y artículo 14.1.c del Decreto 71/2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno).
- Informe de la Oficina de Control Económico (artículos 25 a 27 del Texto Refundido de la Ley de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, aprobado por Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre).

Cabe reseñar que no se incluye, ni se da cuenta de las razones de su ausencia, de otros documentos que igualmente debieran integrar el expediente, tales como memoria económica diferenciada de la memoria justificativa, o el informe de impacto en las empresas.

En este sentido, como se viene trasladando en nuestros informes en trámite de control de la legalidad, de conformidad con el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Presupuestario de Euskadi (TRLRPE), y tal y como se regula el régimen presupuestario aplicable a las fundaciones y consorcios del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, aprobado por Decreto Legislativo 1/2011, de 24 de mayo, para su sometimiento a acuerdo de Consejo de Gobierno, al anteproyecto de Presupuestos de la Administración de la Comunidad Autónoma, debe adjuntarse aquella documentación a la que se refiere el artículo 61 TRLRPE, a saber:

- a) Un informe sobre la situación económica de Euskadi.



b) La Memoria Explicativa de los Presupuestos Generales en la que se recoja un análisis, tanto de las modificaciones que presenten los presupuestos respecto a los vigentes, incidiendo en las más significativas, como del contenido de cada uno de ellas, y de las demás medidas incluidas en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales.

c) El Presupuesto consolidado del Sector Público de la Comunidad Autónoma.

d) Un informe sobre el grado de ejecución de los presupuestos vigentes, emitido a la fecha más actualizada posible, que en ningún caso podrá ser anterior a la del 30 de junio, y que tendrá especial referencia a aquellos programas cuya ejecución va a continuar en el próximo ejercicio, así como una previsión sobre el grado de ejecución al final del ejercicio, en la que se hará referencia explícita a los programas no ejecutados regulados en el artículo 72.

e) La liquidación de los Presupuestos Generales del año anterior, junto a una memoria sobre el grado de ejecución alcanzado, en la que, de forma específica, se recogerá un análisis de aquellos programas finalizados en dicho ejercicio.

f) Cualquier otra información que el Gobierno considere pertinente.

Así mismo, se debe traer a colación que la Ley del Parlamento Vasco 6/2022, de 30 de junio, de aplicación supletoria en este caso, regula el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, entendiéndose por tales las que, cualquiera que sea la materia sobre la que versen, contengan normas jurídicas que innoven el ordenamiento y entre las que incluye expresamente las que adopten la forma de Ley, como es el caso que nos ocupa.

En conclusión, si bien carecemos de la totalidad de los documentos que debieran obrar en el expediente, en la medida que hemos de entender que, efectivamente, se han llevado a cabo por el Departamento de Hacienda y Finanzas (o se llevarán a cabo antes de ser elevado a Consejo de Gobierno

para su aprobación) los trámites previstos y preceptivos, se podrá concluir que dicha tramitación se ha ajustado, con carácter general y sin perjuicio de las observaciones realizadas, a lo establecido en las disposiciones de referencia en la elaboración de la norma presupuestaria, como son, el TRLRPE y la LPEDCG.

### **C) Ámbito normativo de las leyes presupuestarias. Límites.**

En este apartado reproducimos lo dicho en nuestros informes de legalidad emitidos con ocasión de precedentes tramitaciones de presupuestos:

“Los Presupuestos Generales de Euskadi como parte integrante de la Hacienda General del País Vasco, se mencionan en el artículo 44 del Estatuto de Autonomía, que dispone que *“contendrán los ingresos y gastos de la actividad pública general y serán elaborados por el Gobierno Vasco y aprobados por el Parlamento Vasco, de acuerdo con las normas que éste establezca”*. Tal y como ya se ha dicho en los dictámenes emitidos por la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi y en los diversos informes de legalidad, en relación con los sucesivos anteproyectos de Ley de Presupuestos Generales, las características que singularizan en nuestro ordenamiento las leyes de presupuestos han sido reiteradas por la doctrina del Tribunal Constitucional (entre otras, STC 195/1994), que destaca tres elementos fundamentales en dichas disposiciones generales:

a) en primer lugar, la específica función que constitucionalmente se atribuye a este tipo de leyes; b) en segundo lugar, la singularidad de su tramitación parlamentaria (que conllevan ciertas limitaciones de las facultades de propuesta, examen y enmienda de las Cortes Generales –SSTC 65/1987, FJ 5º, y 76/1992–); c) y, por último, las exigencias del principio de seguridad jurídica del artículo 9.3 CE, entendido como certeza del Derecho, principio de certeza que *“exige que una Ley de contenido constitucionalmente definido”* como la de presupuestos generales, *“no contenga más disposiciones que las que corresponden a su función constitucional”*.

De ese contenido *“constitucionalmente definido”* nace la diferencia, constante en la doctrina del Alto Tribunal, del contenido mínimo, necesario e indisponible, constituido por la expresión cifrada de la previsión de ingresos y la habilitación de gastos, y del contenido posible no necesario o eventual (SSTC 63/1986, 65/1987, 126/1987, 134/1987, 65/1990, 76/1992, 237/1992, 83/1993, 178/1994, 195/1994,

61/1997, 203/1998, 130/1999, 131/1999, 109/2001, 67/2002, 3/2003, 34/2005, 74/2011 y 44/2015).

Ese contenido no necesario o eventual debe cumplir, a su vez, tres requisitos: (I) guardar relación directa con los ingresos y gastos que integran el presupuesto; (II) ser complemento de los criterios de la política económica a que responda el presupuesto; y (III) ser complemento necesario para la mayor inteligencia y mejor ejecución del presupuesto (por todas, STC 109/2001 y STC 74/2011).

Asimismo, ese contenido potencial no podrá incluir normas típicas de Derecho codificado, por la inseguridad jurídica que implica su modificación a través de esta vía (por todas, STC 195/1994), ni –lógicamente– el contenido prohibido por la directa aplicación de los preceptos constitucionales que identifican ámbitos expresamente vedados a las leyes de presupuestos; fórmula de delimitación de la que resulta ejemplo paradigmático el artículo 134.7 CE, que taxativamente prohíbe a la ley de presupuestos la creación de tributos.

La precedente doctrina ha sido construida por el Alto Tribunal básicamente al hilo del examen de sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado. No obstante, pese a las vacilaciones iniciales (STC 116/1994), la ha entendido también aplicable en lo sustancial a las Leyes de Presupuestos Generales de las Comunidades Autónomas, en la medida en que sus respectivos ordenamientos hayan incorporado los principios que establece para el Estado el artículo 134 CE. Así lo declaró la STC 130/1999, y se ha confirmado por las SSTC 32/2000, 180/2000, 274/2000, 202/2003, 7/2010 y 86/2013).

El anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales de la CAE no suscita duda alguna en orden a la identidad del contenido mínimo e indisponible de la norma, referido a todas las previsiones de ingresos y gastos que materializan para el ejercicio 2026 las disposiciones del TRLRPE, y que constituyen su contenido esencial.

En lo referente al contenido no necesario o eventual, el examen del ordenamiento autonómico permite afirmar que los criterios fijados por la jurisprudencia constitucional son extensibles a las Leyes de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Euskadi, pues así se desprende: (I) del examen de la normativa vigente en la CAE sobre la materia presupuestaria (en síntesis, artículo 25.1 en relación al artículo 44, ambos del Estatuto de Autonomía para el País Vasco y los artículos 5 y 6 de la LPOHGPV); (II) de la existencia de un procedimiento parlamentario específico (Capítulo Cuarto, del Título VI del Reglamento del Parlamento Vasco); y (III) del obligado respeto, por la Ley de Presupuestos de Euskadi, de los límites que para su contenido derivan del principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 CE), entendido no sólo como certeza y claridad del Derecho, sino también en el Derecho.

En este sentido, el examen de dicho contenido no necesario del anteproyecto ha de someterse a estrictos criterios pues, a decir del propio TC, *“las peculiaridades*

*constitucionalmente previstas* (artículos 152 y ss. del Reglamento del Parlamento Vasco, de 23 de diciembre de 2008) *respecto de la tramitación de la Ley de Presupuestos suponen evidentes restricciones de las facultades de los órganos legislativos*”.

No puede, por tanto, descartarse la posibilidad de que la inclusión injustificada de materias no relacionadas con la disciplina presupuestaria suponga una restricción ilegítima de las competencias del poder legislativo, al disminuir sus facultades de examen y enmienda -STC 65/1987 (FJ 5)- y por afectar al principio de seguridad jurídica, debido a la incertidumbre que origina (STC 65/1990. FJ 3).

En relación con esta cuestión, el artículo 6.2 de la LPOHGPV, señala lo siguiente: *“Las leyes de presupuestos generales de la CAE podrán extender su objeto a la regulación de otra serie de cuestiones propias de la Hacienda General del País Vasco o relacionadas con ésta, tales como el régimen de las retribuciones del personal y de los haberes pasivos correspondientes a los créditos pertenecientes a los presupuestos generales, el régimen presupuestario y de ejecución del gasto público de los mismos, el régimen de los tributos propios de la Comunidad Autónoma, y el de las condiciones de endeudamiento. Las normas referentes a estas materias, contenidas en las leyes de presupuestos generales, tendrán la misma naturaleza y régimen de éstas”*.

A estos contenidos podrían añadirse aquellos otros que resulten un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno. Complemento necesario que se vislumbrará, sin duda alguna, cuando la regulación que incorpore el anteproyecto guarde una relación funcional directa con los estados de ingresos y gastos.

Como señala el TC, si bien nada impide, en principio, la utilización del vehículo de la Ley de Presupuestos como un instrumento para la mera adaptación circunstancial de las distintas normas, sin embargo, la realización de una modificación sustantiva o la inclusión de disposiciones de carácter general está necesitada, para salvaguardar su legitimación constitucional conforme a lo expuesto, de una conexión económica (relación directa con los ingresos o gastos del Estado o vehículo director de la política económica del Gobierno) o presupuestaria (para una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto), so pena de quedar huérfana de justificación (STC 274/2000, de 15 de noviembre, F.J. 4º; STC 109/2001, de 26 de abril, F.J. 5º; STC 74/2011, F.J. 3º).”

Sobre las premisas enunciadas, referidas al contenido no esencial del anteproyecto, procede examinar las novedades o modificaciones normativas que este incorpora, vía articulado, disposiciones adicionales y finales.

## **D) Referencias normativas.**

Constituyen referentes normativos directos del anteproyecto, en cuanto inciden directamente en las previsiones que contiene, las disposiciones que a continuación se citan:

- Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, aprobado por Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre.
- Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Presupuestario de Euskadi y por las que se regula el régimen presupuestario aplicable a las Fundaciones y Consorcios de la Comunidad Autónoma de Euskadi, aprobado por Decreto Legislativo 1/2011, de 24 de mayo.
- Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, modificada por la Ley Orgánica 4/2012, de 28 de septiembre.
- Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
- Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.
- Ley 11/2022, de 1 de diciembre, de Empleo Público Vasco.
- Texto Refundido de la Ley de Patrimonio de Euskadi, aprobado por Decreto Legislativo 2/2007, de 6 de noviembre.
- Decreto Legislativo 1/2025, de 20 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

- Ley 8/1996, de 8 de noviembre, de Finanzas de la Comunidad Autónoma de Euskadi.
- Texto refundido de la Ley de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, aprobado por Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre.
- Ley 1/1988, de 5 de febrero, del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas.
- Ley 14/1988, de 28 de octubre, de Retribuciones de Altos Cargos.
- Ley 7/2021, de 11 de noviembre, de los cuerpos y de las escalas de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi.
- Ley 4/2021, de 7 de octubre, de metodología de distribución de recursos y de determinación de las aportaciones de las diputaciones forales a la financiación de los presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco aplicable al periodo 2022-2026.
- Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco.

Junto a las normas mencionadas, debe citarse igualmente un extenso listado de disposiciones legislativas y reglamentarias, directrices económicas y referencias doctrinales o jurisprudenciales, que afectan o inciden, en alguna medida, en el contenido del anteproyecto, y que se enumeran en la memoria justificativa de la Dirección de Presupuestos del Departamento de Hacienda y Finanzas, a la que nos remitimos.

#### **E) Examen del contenido: texto articulado.**

##### **a) Título I: “Aprobación y contenido de los Presupuestos Generales de Euskadi para el ejercicio 2025”.**

**a.1)** En el Título I se aprueban los Presupuestos Generales de la CAE para el ejercicio 2026, al tiempo que se incorporan los presupuestos del Parlamento

Vasco, del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas y de la Autoridad Vasca de Protección de Datos (**artículo 1**).

Dichos Presupuestos Generales de la CAE incluyen: el presupuesto de la Administración General de la CAE (**artículo 2**); de sus Organismos Autónomos (**artículo 3**), de las dotaciones de los entes públicos de derecho privado (**artículo 4**) y de las Sociedades Públicas (**artículo 5**), al igual que en años anteriores. La regulación se completa con la inclusión de los presupuestos de las Fundaciones del Sector Público (**artículo 6**) y de los Consorcios del Sector Público de la Comunidad Autónoma de Euskadi (entre los que se incluyen el Consorcio Haurreskolak y el Consorcio Científico-Tecnológico Vasco/Basque Research and Technology Alliance, en el **artículo 7**).

Debe reseñarse que, con motivo del cambio introducido en Lanbide por el título VI de la Ley 15/2023, de 21 de diciembre, de Empleo, que pasó a configurar a Lanbide como ente público de derecho privado, así como con la entrada en vigor del Decreto 93/2025, al perder la consideración de Organismo Autónomo, este año ha dejado de estar contemplada en el artículo 3 para pasar a estarlo en el artículo 4 anteriormente mencionados.

Igualmente, desaparece el tratamiento individualizado que se otorgaba, en ejercicios anteriores a 2012, a la Radio Televisión Vasca a la hora de reflejar sus presupuestos; aun cuando, como en ejercicios anteriores, se reserva un artículo específico, el **artículo 8**, para indicar el presupuesto consolidado del ente público Radio Televisión Vasca y de las sociedades públicas de gestión de los servicios públicos de radio y televisión, tal y como requiere el artículo 44 de la Ley 5/1982, de 20 de mayo, de creación del ente público Radio Televisión Vasca.

**a.2) El artículo 9** del anteproyecto de Ley recoge una serie de previsiones en relación con las operaciones de garantía y reafianzamiento que la

Administración de la Comunidad Autónoma podrá prestar a lo largo del ejercicio presupuestario, todo ello de conformidad con lo establecido en la letra b) del artículo 5.3 de la LPOHGPV.

Así, el artículo 9.1 establece el límite para la prestación de garantías por parte de la Administración de la Comunidad Autónoma o, en su caso, del Instituto Vasco de Finanzas, durante el ejercicio económico 2026.

La previsión del anteproyecto abarca, por un lado, el reafianzamiento de avales otorgados por las sociedades de garantía recíproca y las garantías de los préstamos concedidos por Luzaro EFC a las empresas vascas, como instrumentos que les faciliten la consecución de fondos propios o financiación. Por otro lado, las operaciones de reafianzamiento podrán dar también cobertura a líneas plurianuales de financiación a personas empresarias individuales y profesionales autónomas, y a pequeñas y medianas empresas, para atender necesidades de circulante, renovación de deuda a corto plazo, adecuación de deuda a corto plazo en deuda a medio y largo plazo, y actuaciones financieras que supongan una aceleración de sus planes de inversión dentro del ejercicio presupuestario a través de programas de apoyo al acceso a la financiación de las empresas vascas.

Por último, el apartado 3 del artículo 9 del anteproyecto prevé igualmente la posibilidad de garantizar la financiación otorgada por el Banco Europeo de Inversiones, el Fondo Europeo de Inversiones u otras instituciones financieras, a Luzaro EFC o entidades colaboradoras, y cuyo destinatario final sean las empresas vascas.

Reiteramos que el artículo 9 del anteproyecto de Ley sigue manteniendo una estructura y contenido similar desde la Ley de Presupuesto Generales de la CAE para 2016, respecto al cuál se realizaron las siguientes consideraciones jurídicas en el informe de legalidad emitido con ocasión del mismo:



*“Procede subrayar que la antecitada letra b) del artículo 5.3 del Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco exige únicamente el establecimiento del límite máximo de prestación de garantías por parte de las entidades de la Comunidad Autónoma que se rijan, en esta materia, por el derecho público. Así, se establecen dos límites cuantitativos, uno más general, en el que hay que incluir las previsiones contenidas en el apartado 3, y un segundo más específico centrado en las operaciones de reafianzamiento y en las garantías de los préstamos a conceder por Luzaro, EFC.*

*Ello sin embargo, de la lectura del artículo 9 se concluye que su contenido va más allá, en cuanto que, sin limitarse a establecer los máximos de concesión de garantías, determina las modalidades de dicha concesión de garantías, incluido el reafianzamiento; los potenciales destinatarios de las mismas, sin que se exija que los mismos tendrán la condición de Pymes; el objeto de la financiación con inclusión, por ejemplo, de la adecuación de la deuda a corto plazo en deuda a medio y largo plazo; y la forma de concesión, ya que en algunos supuestos no se descarta la posibilidad de que se articulen programas de apoyo al acceso a la financiación de las empresas vascas.*

*A este respecto, consideramos importante, aunque sólo sea de cara a la futura articulación de dichas medidas en las normas de desarrollo que correspondan, llamar la atención sobre su posible conexión con el régimen europeo relativo a las ayudas de Estado, a fin de que en su momento se adopten las prevenciones necesarias.*

*El objetivo del control europeo de las ayudas de Estado, tal y como ha sido recogido en los Tratados fundacionales, es asegurar que la acción gubernamental no distorsiona el comercio y la libre*

*competencia en el seno del mercado único. En este aspecto, la ayuda de Estado es definida como toda ventaja que, bajo cualquier forma, sea concedida por las autoridades públicas a empresas o agentes económicos sobre una base selectiva, favoreciendo a determinadas empresas o producciones y produciendo o pudiendo producir un falseamiento de la competencia.*

*A falta de definir el modo en que se concreten las previstas en el anteproyecto que analizamos, no se puede descartar que las mismas puedan llegar a tener consideración de ayudas de Estado, hasta el punto de que medidas similares han sido objeto de comunicaciones específicas de la Comisión Europea (Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado CE a las ayudas estatales otorgadas en forma de garantía; 2008/C 155/02), y que puedan estar, por tanto, incluso en aquellos casos en que puedan ser consideradas compatibles de acuerdo a la regulación comunitaria, sujetas a un estricto régimen de comunicación.*

*Dice el apartado primero del artículo 107 lo siguiente:*

*“Salvo que los Tratados dispongan otra cosa, serán incompatibles con el mercado interior, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones”.*

*Esta norma de prohibición general, no obstante, ha sido excepcionada por los propios Tratados (sin ir más lejos, en los apartados 2 y 3 ese mismo artículo 107 del TFUE), y por la normativa que los desarrolla, estableciendo categorías de exención en bloque y normas específicas regionales, sectoriales, horizontales, medioambientales, por importe*

*“de minimis”, para el fomento de la investigación y el desarrollo, para pequeñas y medianas empresas... Y, también, dentro de un marco temporal específico para hacer frente a la crisis, en el que desempeñó un papel relevante la Comunicación de la Comisión (“Marco temporal aplicable a las medidas de ayuda estatal para facilitar el acceso a la financiación en el actual contexto de crisis económica y financiera”, DOC 16 de 22.1.2009, p. 1.; en lo sucesivo el «marco temporal»), de fecha 19 de enero de 2009, que, tal y como ahora hace el anteproyecto de Ley de Presupuestos, preveía medidas con el fin de fomentar el acceso a la financiación de las empresas.*

*Las previsiones contenidas en la citada Comunicación finalizaron su vigencia el 31 de diciembre de 2011, estableciendo a partir de esa fecha las condiciones para el retorno progresivo a las normas de ayuda estatal ordinarias, al tiempo que limitaba el impacto en la competencia, en particular, mediante la disminución de las reducciones aplicables y la introducción de condiciones más estrictas para las grandes empresas que para las PYMEs. En ese contexto, procede traer a colación el Reglamento (UE) nº 651/2014, de la Comisión, de 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado, debiendo destacar el régimen de exención que se establece en relación con el acceso de las Pymes a la financiación.*

*Como ya hemos señalado el artículo 9 no establece únicamente la limitación presupuestaria en la concesión de garantías, en sus diversas modalidades, por parte de la Administración de la CAE o del Instituto Vasco de Finanzas, sino que apunta las líneas generales que estos programas y actuaciones podrían seguir en el futuro. Es cierto que ello no supone un reconocimiento directo de ayudas en forma de garantías ni, en ese sentido, puede ser en modo alguno objetado*

*desde la perspectiva europea de control de ayudas de estado, ya que todas ellas necesitarán una posterior concreción que inexcusablemente habrán de respetar la normativa europea sobre la materia. Sin embargo, a la vista de todas las cuestiones reguladas en el artículo 9 del anteproyecto, sería conveniente que en su redacción participase la Dirección de Asuntos Europeos, a los efectos de corroborar la adecuación de las previsiones contenidas en el artículo 9 al derecho comunitario, todo ello en aplicación de las funciones que corresponden a dicha Dirección, en virtud de lo establecido en el Decreto 187/2013, de 18 de abril.*

*Esta observación no obvia lógicamente el hecho de que sea imprescindible que los programas y actuaciones que se adopten en desarrollo y ejecución de las partidas presupuestarias recogidas en este apartado respeten escrupulosamente la normativa en materia de ayudas de Estado, sería igualmente deseable que, además, a la hora de concretarlas se permanezca atento a las modulaciones que la Comisión vaya haciendo de estos regímenes, al objeto de aprovechar todo el margen que las instituciones europeas pongan a disposición de las autoridades nacionales en cada momento.*

*En otro orden de cosas, y en la consideración de que la concesión de garantías tiene la concesión de ayudas, conviene tener presente, que en nuestro derecho interno la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, ya desde su exposición de motivos, adelanta que los avales y otras garantías que puedan concederse por la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi, “si bien encajan dentro del concepto amplio de las ayudas o subvenciones utilizado por esta ley, gozan de su propia regulación específica (la Ley 8/1996, de 8 de noviembre, de Finanzas de la Comunidad Autónoma de Euskadi), por lo que se ha optado por su exclusión del ámbito de la presente norma. No obstante, les serán de*

*aplicación a los beneficiarios de los avales y garantías las condiciones generales exigidas para obtener una subvención, reguladas en el artículo 50 de esta ley. Igualmente la Administración, cuando utilice las garantías como instrumento de fomento, deberá atender a los principios generales que se prevén en el artículo 49 en la medida en que sean compatibles con la naturaleza de las garantías” y así efectivamente se recoge en su artículo 48.6, donde establece que lo previsto en el Título VI Régimen de ayudas y subvenciones de la administración pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi no será de aplicación a los avales y otras garantías que se concedan por la Administración, que se regirán por su normativa específica, con la salvedad de lo previsto en el artículo 50 en relación con los beneficiarios de las ayudas y de los principios establecidos en el párrafo 1 del artículo 49 (publicidad, concurrencia y objetividad), que deberán ser atendidos cuando la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y sus organismos autónomos utilicen las garantías como instrumento de fomento en la medida en que sean compatibles con la naturaleza de las garantías a prestar”.*

**a.3)** El **artículo 10** recoge los límites de endeudamiento, tanto para la Administración de la Comunidad Autónoma, como para las entidades de su Administración institucional que se rijan por el derecho privado.

En ese sentido, como reiteramos en anteriores informes emitidos en el trámite de aprobación de anteproyectos de Ley de Presupuestos, el artículo 2 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, al delimitar el ámbito subjetivo de la misma, hace referencia tanto al sector de las Administraciones Públicas (de acuerdo con lo establecido en el Reglamento CE 223/96, del Consejo, de 25 de junio de 1996), como al resto de las entidades públicas, sociedades mercantiles y demás entes de derecho público dependientes de las administraciones públicas no incluidas en el apartado anterior. Igualmente, hay que tener en cuenta los criterios

metodológicos establecidos por el sistema Europeo de las Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea, aprobado por el Reglamento nº 549/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013. Con base en esta normativa, la delimitación de las entidades a las que afecta lo dispuesto en el artículo 10 debería ser, en nuestra opinión, más completa.

**b) Título II: “El estado de gastos”.**

**b.1)** El Capítulo I del Título II (artículos 11 a 13) contiene ciertas especialidades relativas a diferentes tipos de créditos.

El **artículo 11** (*“Créditos ampliables y medios de financiación”*) y el **artículo 12** (*“Créditos de compromiso”*) no contienen variaciones respecto de las previsiones de las anteriores leyes presupuestarias, por lo que no se hace necesario realizar comentario alguno sobre dichos artículos.

Por su parte, **el artículo 13** mantiene la misma redacción que las anteriores Leyes de Presupuestos, sin introducir modificación alguna, aparte de las referencias al año 2026.

En dicho artículo 13 se da, en primer lugar, cumplimiento a lo establecido en el artículo 51 de la Ley 11/2022, de 1 de diciembre, de Empleo Público Vasco, en relación con las plantillas presupuestarias, estableciendo igualmente el carácter limitativo de la plantilla presupuestaria de la Administración de la Comunidad Autónoma y de los organismos autónomos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22 del TRLRPE.

En el apartado 3 del artículo 13 se mantiene, como en ejercicios anteriores, el principio general de congelación de plantillas, que se traduce en que la modificación de las plantillas presupuestarias mediante la creación de

nuevas dotaciones de personal requerirá la consiguiente amortización de las dotaciones necesarias, de manera que no suponga mayor coste anual bruto.

Por su parte, en el apartado 4 se establecen las excepciones al principio general citado en el apartado precedente; que son, por cierto, las mismas excepciones que las establecidas en las anteriores Leyes de Presupuestos Generales de la CAE (sin ánimo de ser exhaustivos: modificaciones de las relaciones de puestos de trabajo derivadas de la efectiva realización de traspasos de competencias, la creación de nuevos órganos y servicios, la asunción de la gestión directa de servicios externalizados o subcontratados, la consolidación de puestos o plazas de carácter estructural, etc.).

El apartado 5 establece similares o parecidos criterios a los antes enunciados para el ente público Osakidetza-Servicio Vasco de Salud (apartado 5) y para los entes públicos de derecho privado, sociedades públicas, consorcios y fundaciones del sector público de la Comunidad Autónoma, cuyos presupuestos estén incluidos en el ámbito de aplicación de la ley de presupuestos (apartado 7).

El apartado 6 del artículo 13 faculta o autoriza al Departamento de Hacienda y Finanzas para realizar, en los créditos de gastos de personal, las modificaciones presupuestarias que sean necesarias para su ajuste a las alteraciones de las plantillas que se puedan producir.

Finalmente, el apartado 7 establece la necesaria autorización para la modificación de dotaciones de personal de los entes públicos de derecho privado, sociedades públicas, consorcios y fundaciones del sector público, por encima de las vigentes.

**b.2)** El Capítulo II (artículos 14 a 18) contiene ciertas especialidades relativas a las modificaciones presupuestarias y, en especial, en relación con el régimen de transferencias.

El **artículo 14** (*“Régimen de transferencias de créditos. Otras modificaciones”*), el **artículo 15** (*“Créditos de personal”*), el **artículo 16** (*“Créditos para gastos de funcionamiento”*), el **artículo 17** (*“Créditos para transferencias y subvenciones para operaciones corrientes y de capital”*) no sufren modificación alguna que haya de ser objeto de examen en el presente informe, ya que reproducen literalmente los correlativos artículos de la anterior Ley de Presupuestos Generales de la CAE.

El **artículo 18** (*“Variaciones de los presupuestos”*) prevé, como en el ejercicio anterior, la autorización del Consejo de Gobierno para las modificaciones presupuestarias, cuando tengan su origen en la percepción de fondos de otros entes públicos y su destino sea la financiación condicionada de actuaciones en materias cuya competencia de ejecución corresponda a la CAE.

**b.3) El Capítulo III de este Título** se ocupa del régimen de retribuciones y haberes pasivos, y establece, para el ejercicio presupuestario, la cuantía de las retribuciones básicas y el incremento de las cuantías globales de las retribuciones complementarias, así como el incremento de la masa salarial del personal laboral.

El **artículo 19** del anteproyecto contempla las retribuciones del personal al servicio de la Administración Pública de la CAE, organismos autónomos, entes públicos de derecho privado, fundaciones y consorcios del sector público de la CAE, tanto del sujeto como del no sujeto a régimen laboral.

En materia retributiva el anteproyecto establece, como límite de incremento de las vigentes a 31 de diciembre de 2025, el previsto en las disposiciones que con carácter básico se puedan dictar en relación con los gastos del personal al servicio del sector público, en términos de homogeneidad para los dos periodos de comparación, por lo que respecta tanto a efectivos de personal como a la antigüedad y al régimen de jornada del mismo.



El incremento retributivo afecta a los siguientes grupos de personal:

- Personal funcionario de carrera e interino al servicio del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi y Personal estatutario dependiente del ente público Osakidetza-Servicio Vasco de Salud (apartado 2).
- Personal laboral al servicio del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi (apartado 9).
- Lehendakari, consejeros, altos cargos y asimilados (apartado 13).
- Personal eventual (apartado 14).

En el apartado 3 se excluye, de forma expresa, al personal al servicio de la Administración de Justicia, si bien para la regulación de las retribuciones del citado personal se efectúa una genérica remisión a la *“normativa específica”*.

En relación con el régimen retributivo de los funcionarios públicos, procede recordar, tal y como se menciona en la memoria que obra en el expediente, la vinculación de las normativas autonómicas en esta materia a los preceptos básicos contenidos en la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público –TREBEP- (artículos 21 a 30), aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, que limitan la capacidad de las CC.AA. para adoptar medidas propias en este ámbito.

Así, el artículo 21 EBEP expresa que: *“las cuantías de las retribuciones básicas y el incremento de las cuantías globales de las retribuciones complementarias de los funcionarios, así como el incremento de la masa salarial del personal laboral, deberán reflejarse para cada ejercicio presupuestario en la correspondiente Ley de Presupuestos”, sin que puedan “acordarse incrementos retributivos que globalmente supongan un incremento*

*de la masa salarial superior a los límites fijados anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el personal".*

Por su parte, el artículo 23 del EBEP establece que las retribuciones básicas (sueldo y trienios): *"se fijan en la Ley de Presupuestos Generales del Estado"*, en tanto que el artículo 24 añade que: *"la cuantía y estructura de las retribuciones complementarias de los funcionarios se establecerán por las correspondientes Leyes de cada Administración Pública"*.

Teniendo en cuenta estas previsiones normativas, se adoptan las siguientes medidas, al objeto de poder adecuar, en un futuro, el incremento provisional y transitorio al régimen de retribuciones que finalmente resulte:

- En primer lugar, se ratifica y confirma, que la cuantía de las retribuciones básicas a percibir por el personal no sujeto a régimen laboral serán las que estén vigentes a lo largo del ejercicio presupuestario, conforme a las normas reguladoras del régimen de retribuciones básicas de los funcionarios. Esto es, las que sean fijadas en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2026 o en una norma de rango similar (apartado 5).

- En segundo lugar, se prevé que se puedan incrementar las cuantías globales de las retribuciones complementarias del personal no sujeto a régimen laboral, así como la masa salarial del personal laboral, en importe no superior al previsto en las disposiciones que con carácter básico se puedan dictar en relación con los gastos del personal al servicio del sector público (apartados 7 y 9).

- En tercer lugar, se habilita al Gobierno para determinar la cuantía anual del complemento de destino regulado en el artículo 122.2.a.1 de la Ley 11/2022, de 1 de diciembre, de Empleo Público Vasco, así como del resto de retribuciones complementarias, una vez se produzca la determinación, para el

ejercicio 2026, de las retribuciones básicas de los funcionarios de las Administraciones Públicas (apartado 8).

El apartado 9 del artículo 19 especifica lo que se entiende por masa salarial y los conceptos que no han de incluirse en ella, tales como las prestaciones e indemnizaciones de la Seguridad Social, las cotizaciones al sistema de la Seguridad Social a cargo de la persona empleadora, las indemnizaciones correspondientes a traslados, suspensiones o despidos, y las indemnizaciones por gastos que hubiera realizado el trabajador o trabajadora.

El apartado 10 del artículo 19 del anteproyecto dispone que la distribución y aplicación individual de la masa salarial se producirá a través de la negociación colectiva.

El apartado 11 del artículo 19 prevé que las variaciones de la masa salarial se calcularán en términos de homogeneidad para los dos períodos objeto de comparación, en lo que respecta, tanto a efectivos de personal y antigüedad del mismo, como al régimen de jornada de trabajo y resto de condiciones laborales.

El apartado 12 del artículo 19 del anteproyecto mantiene la suspensión de efectos e inaplicación de todo tipo de acuerdos, convenios y pactos del personal empleado público del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

También se ha mantenido, para el ejercicio 2026, la previsión relativa a que: *“Quedarán también suspendidos en su aplicación los artículos y cláusulas en los que se regulan premios, primas, indemnizaciones y cualquier tipo de prestación económica que se perciba con la jubilación voluntaria, cualquiera que fuera su denominación”*; al tiempo que se precisa que dicha suspensión afectará a las jubilaciones voluntarias que se produzcan entre el 1 de enero y el 31 de diciembre del año 2026.

Estas previsiones se vienen manteniendo desde 2012 de una forma mimética, medidas en su momento adoptadas con ocasión de la grave crisis económica sufrida y de conformidad con las previsiones que se adoptaron en el Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público.

Por último, el apartado 15 del artículo 19 dispone que los complementos personales y transitorios, así como las indemnizaciones por razón de servicio, se regirán por sus normativas específicas, si bien se fija un límite de incremento que no podrá ser superior al que se establezca en las disposiciones que, con carácter básico, se puedan dictar en relación con los gastos del personal al servicio del sector público.

El **artículo 20**, referido a las retribuciones del personal de la Ertzaintza, traslada a dicho colectivo la aplicación del contenido y criterios previstos en el mencionado artículo 19.

El **artículo 21** del anteproyecto de Ley establece los “*Requisitos para la firma de Acuerdos de Condiciones de Trabajo y Convenios Colectivos*”, referidos a la exigencia de aprobación por el Consejo de Gobierno, previa emisión de los informes preceptivos, en línea con las previsiones de anteriores normas presupuestarias.

El **artículo 22**, siguiendo las disposiciones del artículo 4 de la Ley 14/1988, de 28 de octubre, de Retribuciones de Altos Cargos, establece las limitaciones de las retribuciones del personal directivo de los entes públicos de derecho privado, sociedades públicas, fundaciones y consorcios, cuyo régimen se ve complementado por el Decreto 156/2016, de 15 de noviembre, sobre obligaciones y derechos del personal cargo público. Siguiendo las mismas directrices señaladas anteriormente, y de la misma manera que en ejercicios precedentes, se establece el límite de incremento de las retribuciones (en

porcentaje no establecido), sin perjuicio de las que pudieran corresponder por el concepto de antigüedad.

El **artículo 23** se refiere a los “*Créditos de haberes pasivos*”, y prevé la existencia de un incremento respecto de los vigentes a 31 de diciembre de 2025 que no podrá ser superior al que se establezca con carácter básico para los gastos de personal al servicio del sector público.

El **artículo 24** (“*Suspensión de acuerdos*”) prevé la suspensión de todo tipo de acuerdos, convenios o pactos suscritos con organizaciones sindicales, en todo aquello que exceda o contradiga lo previsto en el régimen retributivo recogido en los artículos precedentes.

**b.4)** En el **capítulo IV del Título II**, relativo al “***Estado de gastos***”, se regula el “*Módulo económico de sostenimiento de los Centros Educativos Concertados*”, remitiendo el **artículo 25** del anteproyecto al anexo IV (que no nos ha sido aportado, por lo que desconocemos su contenido), en el que se recogen, con el carácter de máximos -según establece el apartado 2-, los componentes del módulo y sus respectivos importes por cada nivel educativo, con la única excepción del concepto de antigüedad (se adecuará a la antigüedad real de cada profesor o profesora) y las cotizaciones a la Seguridad Social del profesorado sujeto al sistema de pago delegado, que serán las que se determinen en la Ley de Presupuestos Generales del Estado –apartado 3-. Asimismo, debe resaltar que este año, como novedad, se introduce un segundo párrafo en el segundo apartado, en virtud del cual se autoriza al Departamento de Educación a efectuar en los módulos incluidos en el Anexo IV, las modificaciones que sean precisas, siempre que sean consecuencia de errores materiales o de hecho que se hayan producido en el cálculo de los mismos. Esta habilitación otorga mayor seguridad jurídica y flexibilidad administrativa para corregir posibles errores en la fijación de los módulos, sin necesidad de modificar la ley por vía parlamentaria. Novedad que, *a priori*, no nos suscita dudas respecto de su legalidad. Lo anterior sin perjuicio de que, cualquier

modificación que suponga una alteración sustancial de los módulos económicos, o que afecte a derechos subjetivos o a la distribución de fondos más allá de la mera corrección de errores, deberá tramitarse mediante una modificación presupuestaria formal y, en su caso, requeriría la intervención del órgano legislativo correspondiente.

Lo previsto en este artículo trae causa de lo dispuesto en el artículo 117 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, por cuanto que la misma remite a los Presupuestos Generales para el establecimiento del importe del módulo económico por unidad escolar, a efectos de distribución de la cuantía global de los fondos públicos destinados al sostenimiento de dichos centros concertados.

A su vez, en el último inciso del apartado 4, se establece un segundo límite para evitar una sobrefinanciación, a cuyo fin se establece que *“En todo caso, la aplicación de dichos módulos no podrá superar las retribuciones del personal de los centros concertados establecidas por los acuerdos vigentes en el sector”*.

**El Capítulo V**, en sus artículos 26 a 34 recoge una serie de previsiones para la gestión de los fondos vinculados al plan de recuperación, transformación y resiliencia aprobado por el Gobierno de España en el mes de abril de 2021, en el marco del Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, en el marco de la iniciativa “Next Generation EU”.

Estas previsiones tienen como objetivo, como se detalla en la memoria, facilitar la incorporación de dichos fondos a los Presupuestos Generales de Euskadi y su ejecución presupuestaria, así como la tramitación administrativa de las actuaciones y proyectos que financien dichos fondos, en el marco de lo dispuesto en el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se

aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y por Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y Orden HFP/1031/2021, de 29 de septiembre, por la que se establece el procedimiento y formato de la información a proporcionar por las Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local para el seguimiento del cumplimiento de hitos y objetivos y de ejecución presupuestaria y contable de las medidas de los componentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

El art. 28 intitulado: *“Actuaciones y proyectos vinculados al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia cuya ejecución sea competencia de las diputaciones forales”*, incorporado en los presupuestos del ejercicio 2023, tiene por objeto regular la transferencia a las Diputaciones Forales de fondos, provenientes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y que estén legalmente afectados a financiar proyectos o líneas de acción cuya ejecución, de conformidad con la delimitación de competencias entre las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos forales de sus Territorios Históricos, corresponda a los órganos forales de los Territorios Históricos, y la asunción por estos de todos los compromisos y obligaciones que la normativa reguladora del Mecanismo para la Recuperación y Resiliencia atribuye a las entidades ejecutoras.

De la misma manera que en el ejercicio precedente, en el anteproyecto que se informa se incorpora una previsión en el art. 30.5, que transcribimos:

*“El Departamento de Hacienda y Finanzas podrá declarar excedentarios aquellos créditos que, inicialmente incluidos en el presupuesto aprobado para el ejercicio 2026, se correspondan con actuaciones y proyectos financiados posteriormente con fondos vinculados al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Estos créditos excedentarios podrán aplicarse*

*por el Departamento de Hacienda y Finanzas a atender las insuficiencias en las dotaciones de otros créditos de pago, en especial los destinados a proyectos de inversión, así como a la financiación de créditos ampliables”.*

A la vista de esta previsión, se reiteran las consideraciones que se realizaron al anteproyecto de Ley de Presupuestos de la CAPV correspondiente al ejercicio 2021, en el informe de legalidad **87/2020 DDLCN – IL**, que se transcriben:

*Es pertinente dejar sentado que los fondos procedentes del Mecanismo para la Recuperación y Resiliencia y del REACT-EU que se gestionen con intervención de la Comunidad Autónoma de Euskadi, aunque afectos a proyectos específicos, al concretarse mediante transferencias o mediante préstamos reintegrables (art. 26.1 del Proyecto de Ley de presupuestos) procedentes de la Administración General del Estado a favor de la Comunidad Autónoma, sí tendrían carácter de ingreso para la Hacienda del País Vasco, aun en el caso de que posteriormente fueran transferidos a particulares para la financiación de aquellos proyectos a los que están afectos.*

*Así debemos entenderlo, también, de la lectura del artículo 32 del Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, aprobado por Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre: “... son ingresos de derecho público de la Hacienda General del País Vasco los siguientes: ...d) Las transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. e) Las transferencias y subvenciones de otros entes públicos percibidas por la Administración de la Comunidad Autónoma o sus organismos autónomos”.*



*En tal sentido, no hay duda que se deben integrar en los presupuestos de la Comunidad Autónoma de Euskadi (art. 5.3.a del mismo Texto refundido de la Ley de principios ordenadores), siendo como decíamos del todo necesaria la inclusión del citado Capítulo V en esta Ley.*

No obstante, aunque integrados en los presupuestos de la Comunidad Autónoma, no podemos perder de vista que se trata de fondos necesariamente afectos a una finalidad concreta y que, por la forma en la que está prevista su canalización, les son de aplicación las previsiones que se contienen en el Real Decreto Ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, cuyo art. 37.4 dispone lo siguiente:

*En los organismos públicos y resto de entidades del sector público estatal con presupuesto estimativo, las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales y sus entidades dependientes, los ingresos por transferencias recibidas de la Administración General del Estado, procedentes del Mecanismo para la Recuperación y Resiliencia y del REACT-EU, están legalmente afectados a financiar los proyectos o líneas de acción que se integren dentro del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, con el grado de detalle especificado en el mismo. En caso de no realizarse el gasto o en caso de incumplimiento total o parcial de los objetivos previstos, las citadas entidades deberán reintegrar los fondos recibidos al Tesoro Público de manera total o parcial, en cada caso. El procedimiento de reintegro a estos efectos se regulará por Orden de la Ministra de Hacienda.*

Por ello, hemos de realizar la misma recomendación en el sentido de llamar a un replanteamiento del **apartado 5 del artículo 30, inciso final, para dejar meridianamente clara la estricta afectación de los fondos**

**procedentes de transferencias recibidas de la Administración General del Estado, a su vez procedentes del Mecanismo para la Recuperación y Resiliencia y del REACT-EU, a financiar los proyectos o líneas de acción que se integren dentro del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.**

En relación con la previsión que se contiene en el art. 32.1 del anteproyecto, hemos de reiterar las consideraciones realizadas en el informe de legalidad al anteproyecto de presupuestos del ejercicio 2021, así como en los de los años sucesivos:

*“La Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, en su artículo 5.1, sólo prevé que “Corresponde al Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco la emisión de informe jurídico preceptivo en los asuntos siguientes: (...) b.- Proyectos de acuerdos o convenios que se suscriban por el Gobierno Vasco, en los supuestos que se determinen reglamentariamente”. Esa determinación reglamentaria, en nuestro caso, ha sido satisfecha por el artículo 13 del Decreto 144/2017. Dicho artículo 13, en su apartado 6, ya exceptúa expresamente “la preceptividad de emisión de dicho Informe de legalidad del Servicio Jurídico Central en los proyectos de Convenio a celebrar con: a) Particulares o entidades constituidas bajo forma privada de personificación, incluidas las Sociedades Mercantiles con participación pública”.*

*Consiguientemente, los convenios para la canalización de los fondos en los que sólo participan particulares o entidades bajo forma privada de personificación, no requieren estrictamente de informe de legalidad a emitir por el Servicio Jurídico Central.*

*Sin embargo, según el apartado 1 del mismo artículo 13 del Decreto 144/2017 el informe de legalidad del servicio jurídico central sí es preceptivo “dentro del procedimiento de aprobación de acuerdos o convenios que se suscriban por el Gobierno Vasco (...) cuando se trate de proyectos de Convenio, incluidos los de contenido subvencional, que se suscriban por la Administración General de la Comunidad Autónoma y sus organismos autónomos o entes institucionales con: A.- Los órganos constitucionales del Estado. B.- Otras Administraciones Públicas y las Entidades de Derecho Público vinculadas o depen-*

dientes de aquellas. C.- Organismos de la Unión Europea, el Consejo de Europa, organizaciones interregionales e internacionales similares a las antedichas y demás sujetos de derecho internacional público, así como otras entidades subestatales o de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de tales sujetos”.

*En consecuencia, salvo propósito de la Ley de Presupuestos de modificar el régimen jurídico que regula los supuestos en que procede la emisión de informe de legalidad del Servicio Jurídico Central, el inciso final del art. 31.1 (32.1 actual) del anteproyecto debería modificarse para indicar “...cuando se trate de proyectos de convenio o de otros instrumentos jurídicos por medio de los cuales se instrumenten las transferencias y aportaciones de la Administración del Estado o de la Unión Europea derivadas de los fondos vinculados al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, **sólo requerirán en su tramitación la emisión de informe jurídico e informe de la Oficina de Control Económico**”.*

### **c) Título III “El estado de ingresos”**

El Título III contiene las disposiciones relativas al estado de ingresos.

El Capítulo I regula las aportaciones de las Diputaciones Forales como contribución de los Territorios Históricos a los gastos presupuestarios de la Comunidad Autónoma.

Así, el **artículo 35** consigna la cuantía de las aportaciones generales de los Territorios Históricos aprobadas por el Consejo Vasco de Finanzas Públicas; en tanto que el **artículo 36** indica los coeficientes de aportación de cada territorio histórico.

Por su parte, el Capítulo II regula las “Normas de carácter tributario”, estableciendo en el **artículo 37**, la elevación de tasas y tarifas hasta la cantidad

que resulte de la aplicación del coeficiente uno coma cero veinte (1,020) de la cuantía que resultaba exigible en 2025, excepto aquéllas que sean objeto de actualización específica en esta ley. Asimismo, se introduce en este artículo, como novedad, una regla técnica para evitar decimales excesivos o inconsistencias tras la aplicación del coeficiente de actualización. Esta novedad aporta claridad y uniformidad en la cuantía final que se exigirá al contribuyente, ya que el método de redondeo (por defecto o por exceso según el tercer decimal) es una técnica habitual y aceptada en la normativa administrativa y tributaria.

**d) Título IV: “Normas de autorización de gasto y contratación”.**

No hay novedad alguna en la redacción del **artículo 38**, que regula las “Normas de autorización del gasto”; ni tampoco la hay en la redacción del **artículo 39**, que regula las “Normas de contratación”.

No obstante lo anterior, respecto de la novedad introducida en 2025, debemos volver a hacer referencia a lo ya apuntado en nuestro informe de dicho ejercicio: se introdujo un apartado 3 que contiene una importante previsión sobre el plazo máximo de tramitación, resolución y notificación de 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; plazo que se fija en ocho meses y respecto a lo que comentábamos:.

*Dicha previsión obedeció a que, a falta de legislación propia sobre contratación en esta CAE, y a falta de una previsión específica sobre el plazo de caducidad de este tipo de procedimientos de resolución contractual en la normativa autonómica (Decreto 116/2016, de 27 de julio, sobre el régimen de la contratación del sector público de la CAE), existía incertidumbre sobre cuál debía ser dicho plazo de caducidad,*

dado que, de una parte, estaba el plazo de caducidad de ocho meses del artículo 212.8 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), y, por otro lado, estaba el plazo general de caducidad de tres meses del artículo 21.3 de la Ley 39/2015 (LPACAP).

Sin embargo, dicha incertidumbre quedó despejada tras sendos pronunciamientos del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo. En primer lugar, el Tribunal Constitucional en su **STC 68/2021, de 18 de marzo** (dictada en recurso de inconstitucionalidad planteado por el Gobierno de Aragón contra la LCSP), consideró contrario al orden constitucional de reparto de competencias el artículo 212.8 LCSP, en el extremo que establecía el carácter básico del referido plazo de caducidad de ocho meses en este tipo de procedimientos de resolución contractual, dejando reservada su aplicación para el ámbito de la Administración General del Estado, pero no así en el ámbito de las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales.

Por su parte, más recientemente el Tribunal Supremo dictó la **STS de 29 de enero de 2024**, en la que declaró que “procedimientos de resolución contractual son procedimientos autónomos”, de tal forma que, en defecto de previsión legislativa que establezca un plazo de caducidad específico, “resultaba de aplicación el plazo de tres meses previsto en el artículo 21.3 de la Ley 39/2015”.

Lógicamente, ese plazo de caducidad de tres meses resulta claramente insuficiente para la de tramitación, resolución y notificación de los procedimientos de resolución contractual, dada la complejidad de los mismos; de ahí que, el comentado apartado 3 del artículo 39 del Anteproyecto venga, justamente, a establecer -por ley- un plazo de caducidad de ocho meses.

*Por nuestra parte, y sin perjuicio de que la fijación de dicho plazo de caducidad debe hacerse por ley, entendemos que tampoco en este caso la Ley de Presupuestos es el instrumento normativo adecuado para establecer una previsión que, a nuestro juicio, debiera estar recogida en una ley autonómica específica sobre contratación”.*

A estas observaciones, que asumimos, sólo podemos añadir que *de lege ferenda*, la aprobación de una ley autonómica permitiría configurar un marco normativo completo que, con vocación de reforzar la seguridad jurídica, integrase aquellos aspectos que el precepto vigente omite, tales como el régimen jurídico del silencio administrativo y las consecuencias derivadas del incumplimiento de los plazos establecidos. Esta regulación contribuiría a la sistematización de la actuación administrativa y a la previsibilidad de sus efectos, en coherencia con los principios de legalidad y buena administración.

**e) Título V: “Informaciones al Parlamento”**

Los **artículos 40 y 41** son similares, igualmente, a los artículos existentes en las normas presupuestarias precedentes.

Dichos artículos recogen las informaciones que, sin perjuicio de las exigidas por el TRLRPE, debe remitir el Gobierno al Parlamento con respecto a determinadas operaciones derivadas de la gestión económica-presupuestaria.

Los citados artículos pueden considerarse, en definitiva, tal y como se recoge en la memoria de la Dirección de Presupuestos del Departamento de Hacienda y Finanzas, como un complemento de la regulación de dicha norma respecto al procedimiento de ejecución presupuestaria.

**f) Disposiciones adicionales.**

Las disposiciones adicionales previstas reproducen, en gran medida, las contenidas en leyes presupuestarias anteriores, si bien con algunas innovaciones que serán objeto de un examen más detallado. Asimismo, se produce algún cambio de carácter puramente terminológico, como el de sustituir las referencias a función pública por empleo público, o a vivienda de protección oficial por protección pública.

### **Disposición Adicional Primera**

La Disposición Adicional Primera contempla “*Medidas financieras en materia de vivienda y suelo*”. Y prevé que: “*durante el ejercicio 2026 el importe de las operaciones financieras a través de líneas de descuento a formalizar no podrá exceder de la cantidad de.....euros*”; cuando, en el ejercicio pasado, se concretaba dicha cantidad, ya desde el anteproyecto, en la cantidad de 10.500.000 euros; desconociéndose el motivo de este cambio de criterio.

### **Disposición Adicional Segunda**

La Disposición Adicional Segunda prevé “*Medidas de fomento*” de la actividad económica consistentes en la concesión, conforme a lo establecido en las correspondientes normas reguladoras, de ayudas: “*consistentes en préstamos y anticipos reintegrables, para la financiación de proyectos de promoción económica, fomento de sectores productivos audiovisuales, fomento de acciones y proyectos de sostenibilidad energética, así como de investigación, desarrollo e innovación*”.

La gestión financiera de dichas ayudas se realizará, con carácter general, a través del Instituto Vasco de Finanzas o, en su caso, de las entidades colaboradoras habilitadas al efecto.

En relación con estas “*Medidas de fomento*”, hay que reiterar lo indicado respecto del artículo 9 del anteproyecto en el presente informe, en relación a la incidencia del régimen europeo de ayudas de estado.

Por otra parte, habida cuenta de que la redacción de esta Disposición es similar a la de ejercicios precedentes, más allá de actualizar el marco normativo aplicable, procede reproducir igualmente lo que, sobre la misma, hemos señalado en nuestros anteriores Informes de legalidad:

*“La citada disposición se adoptó por vez primera para el ejercicio 2005, mediante la Ley 10/2004, de 28 de diciembre, aprobatoria de los Presupuestos Generales, únicamente para dicho ejercicio, aunque a partir de ese momento en todas las leyes de presupuestos se ha incluido, con ligeras variaciones, una disposición similar. De esta forma, lo que era una medida coyuntural se ha consolidado en el tiempo, por lo que es momento para que se opte por una regulación intemporal en este ámbito, si se tiene en cuenta que la misma afecta de forma directa tanto al Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco (asunción de obligaciones, entidades colaboradoras), como al Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen presupuestario de Euskadi (ejecución del gasto), e incluso, en menor medida, a las funciones asignadas al Instituto Vasco de Finanzas, creado a través de la Ley 15/2007, de 28 de diciembre, por la que se aprobaron los Presupuestos Generales para 2008. En conclusión, en aras a una mayor seguridad jurídica, el régimen excepcional contenido en esta Disposición Adicional debería ser sustituido por sendas modificaciones legislativas, al menos en los dos Textos Refundidos citados. Con ese objeto cabría la posibilidad de incluir en el anteproyecto las correspondientes Disposiciones finales, lo cual es perfectamente plausible desde la perspectiva del contenido material de las leyes de Presupuestos”.*

### **Disposición Adicional Tercera**



La Disposición Adicional Tercera establece el “*Régimen de determinados ingresos patrimoniales*”, señalando que aquellos recursos financieros no previstos y obtenidos por enajenación de participaciones en sociedades mercantiles que se considere que ya han cumplido la finalidad estratégica que motivó su adquisición, podrán ser aplicados a la realización de operaciones financieras “*a través del Instituto Vasco de Finanzas*” y con sujeción a las directrices fijadas por el Departamento de Hacienda y Finanzas en materia de política financiera del sector público de la CAE; previsión que es concordante con los fines del citado organismo, tal y como prevé su norma de creación (DA 7ª Ley 15/2007 de 28 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2008).

Esta previsión supone una excepción al régimen general de no afectación de ingresos establecido en el artículo 41 del Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco.

#### **Disposición Adicional Cuarta**

Esta disposición incorpora una previsión similar a la de ejercicios anteriores en relación con la “*Declaración de utilidad pública de proyectos de infraestructuras*”, en materia de radio, televisión y, en general, de medios de comunicación social, así como de servicios de protección civil y seguridad pública.

A tal efecto, hemos de remitirnos a lo ya dicho en este informe respecto a los criterios jurisprudencialmente establecidos en relación con la previsión de contenidos no necesarios del presupuesto (STC 109/2001; STC 74/2011 y STC 44/2015) que, en lo fundamental, ha de fundarse en su conexión con la ejecución del mismo. Esta conexión habrá de ser valorada desde la previsión de ejecución presupuestaria de partidas ligadas al desarrollo de potenciales proyectos, como los señalados, juicio que desde este informe no se realiza, al no haberse aportado las correspondientes cuentas presupuestarias.

### **Disposición Adicional Quinta**

La Disposición Adicional Quinta regula la “*Modificación de los contratos del sector público*”, y establece que cualquier modificación de contratos administrativos que se lleve a cabo durante el ejercicio presupuestario 2026 y que tenga como finalidad el objetivo de estabilidad presupuestaria, se considerará que se realiza por motivos de interés público, con explícita cita a los artículos 203 y siguientes de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. En similar sentido se expresa respecto de la incorporación, en los pliegos de cláusulas administrativas y en los anuncios de licitación, de la previsión de su modificación por razones de estabilidad presupuestaria.

A este respecto, hemos de traer a colación lo anteriormente señalado respecto de la disposición anterior, en relación con la STC 109/2001, sobre el contenido material de las leyes de Presupuestos. Además de la mención a los límites materiales de las leyes de presupuestos, ya hemos efectuado un pronunciamiento sobre la necesidad del Informe de la Comisión Permanente de la Junta Asesora de la Contratación Administrativa, en relación con esta disposición. En particular, sobre la viabilidad de esta previsión (*ius variandi*), en relación con lo dispuesto en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público, especialmente con lo establecido en sus artículos 190 y ss.

### **Disposición Adicional Sexta**

La Disposición Adicional Sexta fija el “*Importe mensual de la cuantía base de la renta máxima garantizada*”, de conformidad con lo establecido en el artículo 33.2 de la Ley 14/2022, de 22 de diciembre, del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión.

En este sentido, la cuantía base de la renta máxima garantizada se incrementaría hasta los 583,07 €.

### **Disposición Adicional Séptima**

Al igual que el pasado ejercicio, la Disposición Adicional Séptima fija en 300 euros mensuales el importe de la cuantía máxima de la prestación complementaria de vivienda (Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social) y de la prestación económica de vivienda (artículo 9 de la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda).

### **Disposición Adicional Octava**

En esta Disposición Adicional Octava se regula la *“Prolongación de la permanencia en el servicio activo”*, señalando en su apartado primero que: *“la jubilación ordinaria se declarará de oficio al cumplir la persona funcionaria la edad que se determine legalmente”*. Y ello, de conformidad con lo establecido en el artículo 67.3 de la Ley 11/2022, de 1 de diciembre, de Empleo Público Vasco.

Ello no obstante, como excepción, y conforme a lo dispuesto en el **párrafo segundo** de dicho artículo 67.3, el personal funcionario podrá solicitar, al órgano competente para acordar su jubilación, la prolongación de la permanencia en el servicio activo, como máximo hasta que cumpla 70 de edad y siempre que sea considerado apto para el servicio, si no acreditara los años de servicio o de cotización necesarios para generar el cien por cien de la pensión que le corresponda; y, en todo caso, previo informe preceptivo y vinculante de la Dirección de Función Pública.

Sin perjuicio de lo anterior, en el **párrafo tercero** se establece que: *“En ningún caso procederá la prolongación de la permanencia en el servicio activo cuando la persona interesada reúna las condiciones para resultar beneficiaria*

*de la pensión máxima de jubilación que se establezca anualmente en la legislación presupuestaria, con independencia de que dicha prórroga pudiera generar derecho a incrementar la misma con porcentajes adicionales”.*

Por su interés, resulta oportuno incluir en el presente Informe nuevamente lo que, a este respecto, señalábamos en el Informe de legalidad relativo a la Ley de Presupuestos del ejercicio 2015:

*“Como decíamos entonces, el artículo 11 del RDL 20/2012 ha adaptado la edad de jubilación forzosa de los funcionarios públicos, que coincidía con la edad de jubilación ordinaria de 65 años, a las distintas edades de jubilación ordinaria que han comenzado a producirse desde el 1 de enero de 2013, con base en la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de la Seguridad Social.*

*El apartado primero de esta disposición adicional introduce en el ordenamiento autonómico la previsión del artículo 11 del RDL 20/2012, que también tiene carácter de básico, conforme a su Disposición Final Cuarta. Este apartado afecta, por lo tanto, al párrafo primero del artículo 38 de la Ley 6/1989, de 6 de julio, de Función Pública Vasca, en recepción de la legislación básica estatal.*

*El apartado segundo de la disposición adicional suspende la aplicación durante el ejercicio de 2015 de la previsión contenida en el párrafo segundo del apartado 1 del artículo 38 de la Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca, relativo a la posibilidad de solicitar la prórroga en el servicio activo, salvo las excepciones que establece.*

*Amén de considerar esta disposición incardinada en la competencia de la CAPV en materia de función pública, en el marco de lo previsto en el artículo 67.3 del EBEP, la previsión parece conforme con los criterios de la reiterada STC 109/2001.*

*Por último, reseñar que sobre esta medida ha tenido la oportunidad de pronunciarse la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, en sentencia de 26 de junio de 2014, en el recurso correspondiente al procedimiento ordinario 279/2012, que se interpuso frente al Decreto 9/2012, de 9 de enero, sobre medidas de reducción del gasto público en desarrollo de la Ley 6/2011, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio*

*2012, sin que haya apreciado infracción alguna derivada de la misma.”*

Por consiguiente, la previsión respecto de la edad de jubilación forzosa ha de considerarse como una opción normativa, pacífica hasta este momento, como se puede comprobar en la sentencia de referencia. Si bien, cabría admitir una interpretación menos restrictiva, que resultaría de la lectura conjunta de lo establecido en el artículo 67.3 del EBEP y del artículo 11 del RDL 20/2012.

Ello podría ser así, si se considerase que el objeto de esta última previsión se circunscribe a garantizar que la edad mínima para que los funcionarios puedan acceder a la jubilación forzosa coincida con la edad exigida en el correspondiente régimen de Seguridad Social al que pertenezcan para jubilarse sin coeficiente reductor alguno. A estos efectos, hay que tener en cuenta que la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, elevó la edad ordinaria de jubilación desde los 65 hasta los 67 años, si bien con un calendario de aplicación progresiva en el tiempo.

### **Disposición Adicional Novena**

La Disposición Adicional Novena regula la *“Gestión de los créditos para formación del personal empleado de las administraciones públicas vascas”*, y prevé que dicha gestión sea realizada por el Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP) mediante convocatorias públicas de concurrencia competitiva encaminadas a subvencionar planes y programas aprobados y ejecutados por otras administraciones públicas vascas, derivados de diagnósticos de necesidades de formación.

A su vez, en su párrafo cuarto, prevé que: *“el reparto y distribución de los créditos y la justificación de los mismos en las finalidades legalmente previstas se realizará siguiendo los principios y normas relativos a las*

*subvenciones públicas*”; y ello, a fin de dotarle de la necesaria eficacia y seguridad jurídica.

### **Disposición Adicional Décima**

La Disposición Adicional Décima regula las *“Reorganizaciones administrativas del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi”* que vengan producidas por cualesquiera planes, programas, actuaciones significativas, así como por disposiciones con rango de ley. Y ello, en relación con la habilitación al Gobierno para regular y disponer cuanto sea necesario para 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 función pública que le sea aplicable.

A tales efectos, en su párrafo segundo, se habilita al Consejo de Gobierno, a propuesta de los departamentos competentes en materia de presupuestos y de función pública, para autorizar la modificación de las plantillas presupuestarias y la creación de nuevas dotaciones de personal en las entidades del sector público, siempre y cuando ello no represente superior coste anual bruto, a cuyo efecto podrá llevarse a cabo la consiguiente amortización de las dotaciones necesarias en otras entidades del sector público.

En relación con esta disposición adicional, resulta oportuno señalar (un ejercicio más) que, si bien la misma se viene reiterando en las Leyes de Presupuestos de los últimos ejercicios, creemos que, en la actualidad, carece de sentido, tras la aprobación de la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco, dado que en su artículo 53 regula, justamente, la *“Reestructuración del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi”*, y

encomienda al Consejo de Gobierno, con carácter general (esto es, sin limitarlo a planes, programas o actuaciones significativas), a mantener: *“la adecuación de la organización y estructura del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi a las finalidades públicas que tienen encomendadas sus entidades, procediendo a la reestructuración organizativa del mismo, cuando así lo requieran el mantenimiento de los principios establecidos en esta ley y el resultado de las evaluaciones de eficacia, de eficiencia y de conjunto previstas en esta ley, o así lo requiera la aplicación de los principios generales establecidos en esta ley para la actuación de los sujetos integrantes del sector público y de los principios aplicables a la creación de nuevas entidades o la participación en otras ya existentes, promoviendo el objetivo de su simplificación”*.

En consecuencia, estando ya recogida, con carácter general e intemporal, en la propia Ley reguladora del Sector Público Vasco, esa habilitación al Consejo de Gobierno para proceder a la reestructuración organizativa del mismo, deviene redundante e innecesaria la previsión, con carácter específico (limitada a planes, programas o actuaciones significativas), y temporal (el ejercicio presupuestario), recogida en esta disposición adicional.

Y, más redundante e innecesaria aún, resulta la previsión del párrafo segundo, dado que, insistimos, si la propia Ley reguladora del Sector Público Vasco habilita al Consejo de Gobierno para proceder a la reestructuración organizativa del mismo, dicha habilitación ya implica la posibilidad de modificar las plantillas presupuestarias y la creación de nuevas dotaciones de personal en las entidades del sector público.

### **Disposición Adicional Undécima**

Esta disposición adicional habilita al Departamento de Educación para realizar, durante el presente ejercicio, una convocatoria extraordinaria de

concurso de traslados para la provisión con carácter definitivo de los puestos de trabajo de los Servicios de Investigación y de Apoyo a la Docencia.

Para ello, el Anteproyecto de Ley prevé la inaplicación de lo dispuesto en los apartados 3 y 4 del artículo 33 de la Ley 2/1993, de 19 de febrero, de Cuerpos Docentes de la Enseñanza no Universitaria de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

En la Memoria que acompaña al Anteproyecto de Ley se justifica dicha medida por la necesidad de reducir la temporalidad en la cobertura de dichos puestos, posibilitando su provisión definitiva, en un plazo breve de tiempo, a través de dicha convocatoria extraordinaria de concurso de traslados.

Ciertamente, el sistema previsto en el artículo 33 de la Ley 2/1993 para la cobertura definitiva de estos puestos exige un periodo dilatado de tiempo, al requerir un desempeño inicial de tres años en adscripción temporal, susceptible de renovación por un nuevo periodo de otros tres años, igualmente en adscripción temporal; y, tras esos seis años de desempeño temporal del puesto, y previa evaluación favorable del trabajo realizado, es cuando se accedería a la adjudicación definitiva de dichos puestos.

Además, se da la circunstancia de que, durante ese segundo periodo de adscripción temporal, el funcionario o funcionaria perdería la reserva de plaza y destino definitivo en el puesto de procedencia; de tal forma que, además de tratarse de un sistema de cobertura definitiva muy dilatado de tiempo, implica permanecer durante ese segundo periodo de tres años sin plaza y destino definitivo. Lo que puede convertirse en una dificultad añadida para la cobertura de estos puestos, haciendo aconsejable la modificación del sistema de cobertura definitiva de los mismos.

Ahora bien, dicho lo anterior, es obligado añadir que el hecho de que estas convocatorias extraordinarias de concurso de traslados se vengán



reproduciendo miméticamente en las Leyes de Presupuestos de los últimos ejercicios, determina que este sistema de cobertura definitiva de estos puestos de trabajo, y la reiterada inaplicación del artículo 33 de la Ley 2/1993 que ello conlleva, pierda esa pretendida naturaleza extraordinaria, para convertirse en el sistema ordinario de cobertura definitiva de los mismos.

Siendo así, entendemos que lo procedente sería llevar a cabo la oportuna modificación del artículo 33 de la Ley 2/1993, en lugar de reproducir sistemáticamente -ejercicio tras ejercicio- la previsión contenida en esta disposición adicional.

### **Disposición Adicional Duodécima**

En esta disposición adicional se establece que, durante el ejercicio 2026, se mantendrá en vigor lo establecido en la disposición adicional decimonovena de la Ley 8/2024, de 20 de diciembre, por la que se aprobaron los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2025.

Dicha disposición adicional decimonovena fue introducida posteriormente, a través de la Ley 5/2025, de 22 de mayo, de modificación de la Ley 8/2024, para permitir el endeudamiento adicional destinado a financiar inversiones vinculadas a la transformación económica de Euskadi.

El Decreto Legislativo 1/2011, de 24 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen presupuestario de Euskadi, establece, en su artículo 4.1, que: “*Sin perjuicio de su prórroga, los Presupuestos Generales extenderán su vigencia a un ejercicio económico de duración anual*”. Por lo tanto, es evidente que la regla general es que la vigencia de las leyes de presupuestos sea anual (del 1 de enero al 31 de diciembre). Y si una disposición de la ley de presupuestos no fija un plazo

distinto, se entiende que su vigencia se agota con el cierre del ejercicio presupuestario correspondiente.

Sin embargo, la doctrina constitucional admite que las disposiciones presupuestarias puedan tener un límite temporal expreso diferente. Esto significa que, aunque la ley de presupuestos está pensada para regir durante un ejercicio económico, el legislador puede incluir en ella preceptos cuya vigencia se extienda más allá del año natural, especialmente si se trata de normas organizativas, estructurales o de autorización que requieren continuidad.

En el caso que nos ocupa, habida cuenta de que la propia redacción de la disposición adicional en cuestión liga sus efectos a los ejercicios presupuestarios 2025 y 2026, el margen temporal para formalizar el endeudamiento adicional y realizar las inversiones incluye también el año que viene. De esta forma, la disposición adicional duodécima del anteproyecto puede entenderse innecesaria o carente de justificación, ya que la vigencia práctica de la disposición adicional 19ª de la Ley de Presupuestos anterior se agota con la finalización del ejercicio 2026. Así, una vez finalizado 2026, la autorización extraordinaria de endeudamiento y la posibilidad de nuevas operaciones bajo esa disposición decaen, salvo que una ley posterior la prorrogue o modifique. La disposición disposición adicional duodécima del anteproyecto, en ese sentido, deviene redundante o mero recordatorio o confirmación de una norma que ya se mantiene vigente. Es decir, debemos considerarla una cláusulas de salvaguardia necesarias para preservar la vigencia de disposiciones normativas.

No obstante lo anterior, y no constituyendo una observación de legalidad sino de mejora normativa, si se quisiera mantener el contenido de la disposición adicional con el objetivo de evitar posibles confusiones sobre su vigencia, hemos de recordar que, conforme al Acuerdo por el que se aprueban las directrices para la elaboración de proyectos de Ley, Decretos, Órdenes y Resoluciones (aprobado por Resolución 78/2023, de 28 de julio del Director de

la Secretaría del Gobierno y de Relaciones con el Parlamento), esta disposición tiene naturaleza de disposición final, ya que conforme a la directriz 52. b) las cláusulas de salvaguardia necesarias para preservar la vigencia de disposiciones normativas tienen tal carácter.

### **Disposición Adicional Decimotercera**

Esta disposición adicional reproduce las *“Medidas de racionalización de recursos humanos para la gestión y ejecución de los fondos derivados de la iniciativa Next Generation EU”* recogidas en las Leyes de Presupuestos de anteriores ejercicios. Por ello, no podemos sino remitirnos a lo dicho en nuestro Informe de legalidad correspondiente al ejercicio 2022:

*“El escaso marco temporal aprobado por la Unión Europea para la ejecución de los citados fondos constituye un reto de gran envergadura para cualquier Administración como la nuestra, que, aunque en los últimos años haya realizado un importante proceso de modernización, está lejos de poder responder de forma eficaz y con la agilidad necesaria para cumplir con los plazos previstos.*

*Si bien el Real Decreto ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, aborda importantes reformas en diferentes áreas y materias, como la gestión de los recursos humanos, presupuesto, procedimientos administrativos, contratación, actividad convencional, subvenciones y otras dirigidas a modernizar y agilizar la Administración pública, muchas de ellas de aplicación en exclusiva al sector público estatal; se hace necesario que por la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi se adopten medidas urgentes que permitan gestionar con eficacia y eficiencia los fondos Next Generation EU, que van desde reforzar la obligación de planificar de forma estratégica las inversiones estableciendo un modelo de gobernanza hasta agilizar la gestión de los fondos con medidas de simplificación y flexibilización de los procedimientos, así como procurar una adecuada planificación y profesionalización de los recursos humanos encargados de gestionar los mismos.*

*A tales efectos, se prevé la posibilidad de reforzar las plantillas e, incluso, la constitución de unidades de carácter provisional para la gestión y ejecución de las actuaciones y proyectos financiados con*

*dichos fondos, siempre que cuenten con la financiación adecuada y suficiente.*

*Asimismo, en aquellas materias de especial relevancia para la gestión y ejecución de las actuaciones y proyectos financiables con cargo a dichos fondos se prevé la articulación de las medidas necesarias para la formación del personal empleado público”.*

Finalmente, resulta necesario señalar que, en el segundo punto de esta Disposición adicional, se amplía el ámbito de aplicación de la previsión relativo al posible refuerzo de plantilla a la propia Administración General. Ciertamente, se considera un matiz técnico que evita cualquier duda, toda vez que ya podía entenderse incluida a la propia Administración General dentro de la mención en años precedentes a las entidades del sector público.

#### **Disposición Adicional Decimocuarta.**

Esta Disposición Adicional regula los “*Límites máximos del índice corrector de la cuantía de la Renta de Garantía de Ingresos*”. Y establece que, con efecto 1 de enero de 2026, dichos límites quedan fijados en 102,21 € para las unidades de convivencia unipersonales, y 31,21 € -por cada integrante- para el resto de unidades de convivencia; al tiempo que, en su apartado 2, prevé que dichos límites máximos podrán ser modificados mediante orden de la persona titular del departamento competente en materia de garantía de ingresos.

Dicho índice corrector está previsto en el artículo 35 de la Ley 14/2022, de 22 de diciembre, del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión, y en el artículo 34.1 a) y b), del Reglamento de Garantía de Ingresos (Decreto 173/2023); y consiste en aplicar una reducción del 15% a la cuantía de la RGI, cuando en un mismo domicilio resida más de una unidad de convivencia, sean beneficiarias o no de la renta de garantía de ingresos.

En consecuencia, tal y como se indica en la Memoria, la actualización de este índice corrector obedece a la necesidad de mantener la correspondencia y proporcionalidad con la cuantía de la RGI que, como establece la Disposición Adicional Sexta, se ha incrementado hasta fijarse en la cuantía de 583,07 euros para el ejercicio 2026.

### **Disposición Adicional Decimoquinta.**

Esta Disposición Adicional prevé una: *“Aprobación de convocatoria mediante los correspondientes procesos de acceso al empleo público para la provisión de puestos de trabajo de difícil cobertura en el ámbito de atención primaria en Osakidetza-Servicio Vasco de Salud, todo ello en desarrollo de la oferta pública de empleo correspondiente”.*

Por tanto, habilita a Osakidetza-Servicio Vasco de Salud para convocar, con carácter excepcional, una oferta pública de empleo destinada a la provisión de puestos de trabajo de difícil cobertura en el ámbito de la Atención Primaria. Esta previsión se fundamenta en la habilitación legal contenida en el artículo 78.5 de la Ley 11/2022, de 1 de diciembre, de Empleo Público Vasco, que permite la cobertura por el sistema de concurso de aquellos puestos que se determinen por ley; y responde a la necesidad, justificada en la Memoria, de dar respuesta ágil y eficaz a la problemática estructural de vacantes persistentes en determinadas especialidades médicas, especialmente en zonas rurales o de difícil acceso.

La inclusión de esta habilitación en la Ley de Presupuestos resulta conforme con el marco normativo aplicable y con la doctrina constitucional sobre el contenido eventual de las leyes presupuestarias, en la medida en que la medida guarda una relación directa con la ejecución de la política de personal y la prestación de servicios públicos esenciales. Además, la Memoria justifica la excepcionalidad de la medida por la dificultad objetiva de cobertura de determinadas plazas, la necesidad de garantizar la continuidad asistencial, y

la adecuación a los principios de mérito, capacidad y publicidad; así como la previsión de permanencia mínima en el destino adjudicado. Todo ello, en línea con los criterios de seguridad jurídica y eficacia en la gestión de los recursos humanos del sector público sanitario.

### **Disposición Adicional Decimosexta.**

La Disposición Adicional Decimosexta del Anteproyecto de Ley introduce una habilitación expresa al Consejo de Gobierno para autorizar las modificaciones presupuestarias que resulten necesarias en aquellas entidades del sector público que adquieran la condición de medio propio personificado de la Administración General de la CAE. Esta previsión se fundamenta en la necesidad de adaptar los presupuestos de dichas entidades a la nueva realidad jurídica y funcional que implica su conversión en medio propio, permitiendo así recoger en el presupuesto los encargos que, desde los diferentes departamentos, se realicen a la entidad instrumental correspondiente durante el ejercicio.

La inclusión de esta habilitación en la Ley de Presupuestos resulta conforme con el marco normativo aplicable, en particular con lo dispuesto en el artículo 98 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Presupuestario de Euskadi. Además, tal y como se razona en la Memoria justificativa, la medida responde a la necesidad de dotar de flexibilidad y seguridad jurídica al proceso de adaptación presupuestaria derivado de la transformación de entidades públicas en medios propios personificados, sin que ello suponga una alteración del contenido esencial de la Ley de Presupuestos ni una extralimitación de sus límites materiales, en la medida en que guarda relación directa con la ejecución y gestión del presupuesto y se justifica como complemento necesario para su mejor ejecución.

### **G) Examen del contenido: Disposiciones finales.**

### **Disposición Final Primera**

Esta disposición final acomete, como viene siendo habitual, la modificación del texto refundido de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, aprobado por Decreto Legislativo 1/2025, de 20 de marzo. Desde la perspectiva de técnica legislativa, podemos decir que su acomodamiento en esta parte final es correcto, como propio de una modificación del derecho vigente.

En la Memoria se da cuenta de las modificaciones introducidas que, a nuestro juicio, guardan la suficiente conexión económica para su inclusión en la ley presupuestaria.

### **Disposición Final Segunda**

La Disposición Final Segunda introduce una modificación en el apartado 3 de la disposición adicional cuarta de la Ley 15/2023, de 21 de diciembre, de Empleo, relativa al plazo para la aprobación de los planes de empleo y desarrollo local. La nueva redacción amplía el plazo hasta el 31 de diciembre de 2027 para que los municipios y entidades locales, a que se refiere el artículo 81 de la citada ley modificada, aprueben dichos planes. Tal y como se razona en la Memoria, esta ampliación responde a la necesidad de acompasar el despliegue de los planes piloto y la extensión de la metodología a la totalidad de municipios, evitando solapamientos con el ciclo electoral municipal y garantizando una adecuada implantación y evaluación de resultados.

A este respecto, es conocida la doctrina constitucional en el sentido de que la inclusión de modificaciones de otras leyes en las leyes presupuestarias está permitida si las modificaciones guardan una relación directa y justificada con la materia presupuestaria o la política económica del gobierno. Esto significa que las leyes de presupuestos pueden contener normativas de acompañamiento

que no alteren sustancialmente el ordenamiento jurídico, siempre que sean consecuentes y necesarias para la ejecución del presupuesto y no excedan su función principal. Así, en STC 16/2022, de 8 de febrero se señala en su FJ 3:

*“Este tribunal ha examinado ya la cuestión de los límites a las leyes de presupuestos contenidos en el art. 134 CE (EDL 1978/3879) en numerosas ocasiones y desde perspectivas diversas. En lo que constituye una doctrina ya consolidada, ha reiterado que el contenido de las leyes de presupuestos está constitucionalmente determinado a partir de su función como norma que ordena el gasto público (STC 3/2003, de 16 de enero). De forma necesariamente sucinta, a los efectos de resolver las cuestiones que en concreto se plantean aquí, conviene recordar algunas de las conclusiones de esta doctrina:*

*(i) Por sus especiales características de tramitación y contenido, una ley de presupuestos no puede contener cualquier clase de normas, sino solo aquellas relativas a la ordenación de los ingresos y gastos del Estado o la comunidad autónoma. De acuerdo con esta doctrina, el contenido de la ley de presupuestos está constitucionalmente delimitado, en tanto que norma de ordenación jurídica del gasto público ex art. 134 CE. La Constitución establece la reserva de un contenido de ley de presupuestos, lo que significa que la norma debe ceñirse a ese contenido y, también, que este solo puede ser regulado por ella (STC 9/2013 , FJ 3 ). Ese contenido va referido de forma principal al contenido propio o “núcleo esencial” del presupuesto, integrado por la previsión de ingresos y la habilitación de gastos para un ejercicio económico, así como por las normas que directamente desarrollan y aclaran los estados cifrados, esto es, las partidas presupuestarias propiamente dichas. Este contenido es esencial porque conforma la identidad misma del presupuesto, por lo que no es disponible para el legislador.*



(ii) *Adicionalmente, las leyes de presupuestos pueden albergar lo que se ha denominado “contenido eventual”, no necesario o no imprescindible. Esta posibilidad de incluir contenido eventual es, según la STC 109/2021 , 13 de mayo, FJ 3 a), “una posibilidad limitada, con una justificación precisa en el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), esto es en ‘la certeza del Derecho que exige que una ley de contenido constitucionalmente definido, como es la ley de presupuestos generales del Estado, no contenga más disposiciones que las que guardan correspondencia con su función constitucional (arts. 66.2 y 134.2 CE), debido a la incertidumbre que una regulación de este tipo indudablemente origina’ (STC 32/2000 , de 3 de febrero, FJ 5 ). Es la propia función que cumple la ley de presupuestos en la Constitución, con las consecuentes restricciones al debate parlamentario (apartados 1, 6 y 7 del art. 134 CE), la que fundamenta en último término la limitación del contenido de las leyes de presupuestos (STC 9/2013 , de 28 de enero, FJ 3 ”.*

(iii) *La doctrina constitucional, a partir de la STC 76/1992 , de 14 de mayo, FJ 4 a), ha venido insistiendo en la necesidad de concurrencia de los dos requisitos “necesarios para que la regulación por ley de presupuestos de una materia que no forma parte de su contenido necesario sea constitucionalmente legítima: de una parte, **es preciso que la materia guarde relación directa con los ingresos y gastos que integran el presupuesto y que su inclusión esté justificada por ser un complemento de los criterios de política económica de la que ese presupuesto es el instrumento; y de otra, que ‘sea un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor ejecución del presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno’**” (STC 174/1998 , de 23 de julio, FJ 6). Como se recuerda en la STC 122/2018 , de 31 de octubre, FJ 3 c) , “si bien la ley de presupuestos puede ser un instrumento para una adaptación circunstancial de las distintas normas, **no tienen en ella cabida las modificaciones sustantivas del ordenamiento jurídico,***

*a menos que estas guarden la suficiente conexión económica (relación directa con los ingresos o gastos del Estado o vehículo director de la política económica del Gobierno) o presupuestaria (para una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto)”. Nótese cómo uno de los argumentos constitucionales para proscribir determinados contenidos de las leyes de presupuestos es el de que con ellas no se produzca una modificación del régimen sustantivo de determinada parcela del ordenamiento jurídico (STC 99/2018, de 8 de mayo, FJ 4).*

*(iv) En particular y sobre el requisito de la vinculación necesaria del contenido eventual con los gastos e ingresos públicos, se ha recalcado la importancia de que dicha conexión sea “inmediata y directa”. Esto significa que no pueden incluirse en las leyes de presupuestos normas “cuya incidencia en la ordenación del programa anual de ingresos y gastos es sólo accidental y secundaria y por ende insuficiente para legitimar su inclusión en la ley de presupuestos” [STC 152/2014 , FJ 4 a)]*

*(el subrayado es nuestro)*

A la hora de examinar si esta modificación excede o no del instrumento presupuestario, hemos de tener presente que, en cuanto responde a la finalidad de evitar situaciones de inseguridad derivadas de la coincidencia con procesos electorales y permitiendo una transición ordenada hacia el nuevo modelo de planificación local, se trata de una previsión de carácter instrumental y temporal, directamente vinculada a la ejecución de políticas públicas de empleo y desarrollo local.

Ahora bien, también podría achacársele que no afecta al contenido esencial de la ley presupuestaria, faltando la conexión inmediata y directa requerida ya que no cumple ninguno de los tres vínculos admitidos por la doctrina constitucional para permitir la inclusión de una norma no estrictamente presupuestaria: (i) que la materia guarde relación directa con los ingresos y

gastos que integran el presupuesto, o (ii) que su inclusión esté justificada por ser un complemento de los criterios de política económica de la que ese presupuesto es el instrumento; o (iii) que sea un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor ejecución del presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno.

Este aspecto requeriría de ulterior motivación en la memoria que acompañe al anteproyecto, o en la exposición de motivos.

### **Disposición Final Tercera**

La Disposición Final Tercera añade un nuevo apartado 7 al artículo 64 de la Ley 14/2022, estableciendo que, en los supuestos de reintegro de prestaciones indebidamente percibidas, los intereses de demora solo serán exigibles respecto del periodo de recaudación ejecutiva, y no durante el periodo voluntario. Esta modificación, como se recoge en la Memoria, pretende clarificar el régimen aplicable y evitar la generación de intereses de demora en situaciones de pago voluntario, alineando la regulación autonómica con los principios de proporcionalidad y protección de las personas beneficiarias en situación de vulnerabilidad económica.

La modificación de la Ley 14/2022, del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión, en concreto el régimen de devengo de intereses de demora en el reintegro de prestaciones indebidamente percibidas no es una materia estrictamente presupuestaria, ya que afecta a la gestión de prestaciones sociales y a la relación jurídica entre la administración y los beneficiarios, no a la previsión de ingresos ni a la autorización de gastos.

Podría argumentarse que la modificación tiene impacto en la recaudación de ingresos públicos (al regular cuándo se devengan intereses de demora), pero la doctrina constitucional exige que la conexión sea directa e inmediata, no meramente indirecta o mediata.

En este sentido, conforme a la doctrina constitucional expuesta en el apartado anterior, la introducción de una modificación sustantiva de la Ley 14/2022 en la ley de presupuestos puede ser cuestionada por falta de conexión material directa con el contenido presupuestario, especialmente si no se justifica adecuadamente, en la exposición de motivos (cuyo contenido desconocemos) su impacto inmediato en la ejecución del presupuesto.

Este aspecto requeriría de ulterior motivación en la memoria que acompañe al anteproyecto, o en la exposición de motivos.

#### **Disposición Final Cuarta**

La Disposición Final Cuarta modifica el plazo para la remisión al Parlamento Vasco de la memoria anual de actividades del Instituto Vasco de Finanzas, estableciendo que dicha memoria deberá remitirse durante el tercer trimestre del año y ponerse a disposición de la ciudadanía a través de la página web del Instituto. Tal y como se apunta en la Memoria, la modificación responde a la necesidad de acomodar los plazos de remisión a los plazos legales de aprobación de cuentas anuales y presentación de declaraciones fiscales de las entidades participadas, garantizando así la integridad y fiabilidad de la información remitida.

La previsión resulta conforme con el marco normativo aplicable y contribuye a la mejora de la transparencia y el control parlamentario sobre la actividad del Instituto Vasco de Finanzas, pero no se aprecia, conforme a la doctrina constitucional expuesta, la necesaria conexión material directa con el contenido presupuestario, en tanto en cuanto el plazo para la remisión al Parlamento Vasco de la memoria anual de actividades del Instituto Vasco de Finanzas en nada condiciona la ejecución presupuestaria.

Este aspecto requeriría de ulterior motivación en la memoria que acompañe al anteproyecto, o en la exposición de motivos.

### **Disposición Final Quinta**

La Disposición Final Quinta introduce un nuevo párrafo en el artículo 107 del Texto Refundido de la Ley del Patrimonio de Euskadi, permitiendo que, en el caso de actos de disposición gratuita a favor de fundaciones públicas o asociaciones culturales declaradas de utilidad pública, y siempre que los bienes o derechos se destinen a finalidades culturales, puedan acordarse sucesivas prórrogas más allá del plazo general de 30 años, siempre que así lo demande el interés público y a propuesta conjunta de los departamentos competentes en materia de cultura y patrimonio. Esta previsión, como se señala en la Memoria, tiene por objeto evitar que la finalización del plazo máximo de cesión suponga la pérdida de uso de bienes culturales por parte de entidades que prestan un servicio relevante a la sociedad.

La introducción de una modificación sustantiva del régimen de disposición gratuita de bienes públicos en la ley de presupuestos merece el mismo comentario que hemos realizado respecto a las anteriores Disposiciones Finales, al poder ser cuestionada por falta de conexión material directa con el contenido presupuestario, especialmente si no se justifica adecuadamente su impacto inmediato en la ejecución del presupuesto.

Por ello, si la modificación tiene un impacto relevante y directo en la ejecución presupuestaria (por ejemplo, afecta a la valoración de ingresos patrimoniales previstos en el presupuesto), debería justificarse expresamente en la exposición de motivos.

Como apunte común a las observaciones realizadas a las disposiciones finales en las que se introducen modificaciones normativas, en principio, y si no se justifica en la exposición de motivos, sin conexión con la normativa presupuestaria, al no constituir complemento necesario de la política económica del Gobierno y sin servir para la mayor inteligencia y mejor

ejecución del presupuesto, hemos de recordar que esta técnica no contribuye a la mejor calidad de una norma. Así, conforme al Acuerdo por el que se aprueban las directrices para la elaboración de proyectos de Ley, Decretos, Órdenes y Resoluciones (aprobado por Resolución 78/2023, de 28 de julio del Director de la Secretaría del Gobierno y de Relaciones con el Parlamento):

*“Se empleará un criterio restrictivo, tratando de evitarse las modificaciones conjuntas de varias leyes o reglamentos o modificaciones múltiples en la medida en que alteren el principio de división material del ordenamiento o perjudiquen el conocimiento y localización de las disposiciones modificadas”.*

(directriz 64 in fine)

### **Disposición Final Sexta**

La Disposición Final Sexta contiene el habitual mandato al Gobierno para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución de la ley, así como para adecuar el régimen y condiciones retributivas del personal al servicio del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi a las disposiciones básicas que puedan dictarse durante el ejercicio 2026. Asimismo, se establece que, en el ámbito de los organismos y entidades del sector público, corresponderá a sus órganos de gobierno la ejecución de las medidas retributivas previstas en la ley.

Esta previsión es habitual en las leyes presupuestarias, y responde a la necesidad de dotar de flexibilidad y capacidad de adaptación a la ejecución presupuestaria, sin que se aprecien objeciones de legalidad.

### **Disposición Final Séptima**

Por último, la Disposición Final Séptima establece la entrada en vigor de la Ley el 1 de enero de 2026, previsión que resulta conforme con la naturaleza y finalidad de la norma presupuestaria.

### **III. CONCLUSIÓN.**

A la vista de lo expuesto, y considerando que la disposición proyectada se ajusta a la finalidad perseguida y a los parámetros de legalidad aplicables en la elaboración de disposiciones normativas, se informa favorablemente, con las observaciones realizadas en el presente Informe, el texto del Anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco para el ejercicio 2026.