

I. DISPOSICIONS GENERALS

CAP DE L'ESTAT

12517 *Reial decret llei 15/2026, de 9 de juny, d'autorització d'operacions de crèdit extraordinàries a organismes i entitats integrants del sector públic institucional estatal.*

I

L'article 111.2 de la Llei general pressupostària estableix que els organismes integrants del sector públic institucional estatal, que no tinguin la naturalesa d'organismes autònoms, només poden concertar operacions d'endeutament si així ho autoritza de manera expressa la Llei de pressupostos generals de l'Estat corresponent i dins dels límits que aquesta Llei estableixi, llevat que es tracti d'operacions de crèdit que es concertin i cancel·lin dins del mateix exercici pressupostari.

En aquest marc, les successives lleis de pressupostos generals de l'Estat, o altres normes amb rang de llei, han incorporat l'autorització corresponent per efectuar operacions d'endeutament.

Actualment ha estat necessària una nova pròrroga pressupostària, de manera que en aquest període romanen vigents els límits d'endeutament que fixen els pressupostos generals de l'Estat de 2023.

Aquests límits es corresponen amb les necessitats establertes el 2023, de manera que no donen resposta a les necessitats previstes per a l'any 2026; a més, també s'hi afegeix que el 2025 tampoc es va produir cap actualització d'aquests límits d'endeutament, fet que ha derivat en una necessitat inajornable per autoritzar una sèrie d'operacions de crèdit extraordinàries a organismes i entitats integrants del sector públic institucional estatal, de manera que les entitats públiques puguin complir els objectius establerts per a 2026, ja que una part del finançament de les actuacions que es preveu executar en aquest exercici fiscal s'ha d'obtenir a través dels mercats financers i de capitals.

II

En l'article únic s'autoritza a determinades entitats integrants del sector públic institucional estatal a concertar una o diverses operacions de crèdit extraordinàries fins als imports màxims que, per a cadascuna d'aquestes, consten en l'apartat tres d'aquest article. En el paràgraf segon de l'apartat u se cita expressament que aquesta autorització extraordinària és independent i addicional dels límits d'endeutament anual que preveu la Llei de pressupostos generals de l'Estat vigent i constitueix una habilitació específica i autònoma per a la concertació de les operacions de crèdit que preveu aquest article, no incardinada en el règim ordinari d'autorització d'endeutament que estableix l'article 111.2 de la Llei general pressupostària. En suma, l'autorització que preveu aquest Reial decret llei no suposa una modificació de la Llei de pressupostos generals de l'Estat vigent, ni n'altera formalment els límits d'endeutament, sinó que constitueix una habilitació legal expressa, addicional i autònoma, atorgada mitjançant una norma amb rang de llei.

L'autorització que preveu aquest Reial decret llei respon a una lògica de dualitat entre el règim ordinari i l'extraordinari d'endeutament.

D'una banda, es manté plenament vigent el límit d'endeutament que estableix la Llei de pressupostos generals de l'Estat actualment en pròrroga, que continua sent el paràmetre de referència per controlar l'endeutament ordinari en tancar l'exercici.

D'altra banda, s'articula una habilitació específica, addicional i autònoma per a la concertació de determinades operacions de crèdit extraordinàries, expressament vinculades a aquest Reial decret llei.

D'aquesta manera es configuren dos àmbits diferenciats i no solapats: un àmbit ordinari, sotmès íntegrament als límits pressupostaris vigents, i un àmbit extraordinari, circumscrit exclusivament a les operacions autoritzades per aquesta norma, que no computen ni minoren els límits ordinaris esmentats ni s'hi integren.

En conseqüència, no es produeix ni un increment ni una modificació dels límits d'endeutament que estableix la Llei de pressupostos, sinó l'habilitació d'un canal separat, concebut per atendre necessitats puntuals i sobrevingudes que no es poden cobrir mitjançant el règim ordinari.

Les entitats són l'entitat pública empresarial RENFE-Operadora, l'entitat pública empresarial Societat de Salvament i Seguretat Marítima (SASEMAR), ports de l'Estat i autoritats portuàries i ICEX Espanya Exportació i Inversions, entitat pública empresarial.

Finalment, en les disposicions finals es determina el títol competencial que habilita l'aprovació d'aquest Reial decret llei i s'estableix la seva entrada en vigor l'endemà de la seva publicació en el «Butlletí Oficial de l'Estat».

III

L'article 86 de la Constitució permet el Govern dictar decrets llei «en cas de necessitat extraordinària i urgent», sempre que no afectin l'ordenament de les institucions bàsiques de l'Estat, els drets, els deures i les llibertats dels ciutadans que regula el títol I de la Constitució, el règim de les comunitats autònomes ni el dret electoral general.

El Reial decret llei constitueix un instrument constitucionalment lícit, sempre que, tal com ha exigint reiteradament el Tribunal Constitucional (sentències 6/1983, de 4 de febrer, FJ 5; 11/2002, de 17 de gener, FJ 4, 137/2003, de 3 de juliol, FJ 3, i 189/2005, de 7 juliol, FJ 3; 68/2007, FJ 10, i 137/2011, FJ 7), el fi que justifica la legislació d'urgència sigui subvenir a una situació concreta, dins dels objectius governamentals, que per raons difícils de preveure requereix una acció normativa immediata en un termini més breu que el que requereix la via normal o el procediment d'urgència per a la tramitació parlamentària de les lleis, principalment quan la determinació d'aquest procediment no depèn del Govern.

Per tant, ha de quedar acreditada «l'existència d'una connexió necessària entre la situació d'urgència definida i la mesura concreta adoptada per subvenir-hi» (SSTC 29/1982, de 31 de maig, FJ 3; 182/1997, de 20 d'octubre, FJ 3, i 137/2003, de 3 de juliol, FJ 4).

En relació amb les mesures que s'hi preveuen, cal destacar que la seva adopció respon a una situació concreta que, per raons difícilment previsibles, exigeix una acció normativa immediata. El retard en l'aprovació dels pressupostos generals de l'Estat per a 2026, derivat de circumstàncies alienes a l'àmbit estrictament administratiu, ha generat la impossibilitat d'actualitzar els límits d'endeutament aplicables a determinades entitats del sector públic institucional estatal, fet que compromet de manera directa l'execució d'inversions essencials per al compliment dels objectius governamentals en aquest exercici.

En conseqüència, hi ha una connexió necessària entre aquesta situació d'urgència i les mesures específiques que s'hi preveuen, ja que únicament mitjançant una habilitació extraordinària i immediata és possible garantir la continuïtat d'actuacions inajornables, en un termini més breu del que permetria la tramitació ordinària o fins i tot el procediment d'urgència parlamentari.

El reial decret llei constitueix, d'acord amb l'article 86 de la Constitució espanyola i la doctrina reiterada del Tribunal Constitucional, un instrument normatiu constitucionalment idoni per a l'adopció de mesures de caràcter econòmic i financer. Això inclou la concessió d'autoritzacions extraordinàries d'endeutament, quan concorren circumstàncies d'extraordinària i urgent necessitat com les que s'han descrit.

A més, aquest esquema normatiu disposa de precedents directes en l'ordenament jurídic recent. En particular, l'article 15 del Reial decret llei 26/2020, de 7 de juliol, de mesures de reactivació econòmica per fer front a l'impacte de la COVID-19 en els àmbits de transports i habitatge, va autoritzar mitjançant un reial decret llei l'increment de

l'endeutament de l'entitat pública empresarial RENFE-Operadora, en un context igualment marcat per la pròrroga pressupostària, a l'empara de l'article 111.2 de la Llei general pressupostària. Així mateix, un altre antecedent és la disposició addicional setena del Reial decret llei 18/2022, de 18 d'octubre, pel qual s'aproven mesures de reforç de la protecció dels consumidors d'energia i de contribució a la reducció del consum de gas natural en aplicació del «Pla + seguretat per a la teva energia (+SE)», així com mesures en matèria de retribucions del personal al servei del sector públic i de protecció de les persones treballadores agràries eventuais afectades per la sequera, que va autoritzar que RENFE-Operadora, EPE, incrementés el seu endeutament en una quantitat equivalent a la que resulti dels pagaments que hagi d'efectuar RENFE Viatgers en cada exercici a conseqüència de l'execució, que implementés, de les opcions de compra d'una diversa tipologia de trens, emparades en els corresponents procediments de subministrament de material adjudicats o pendants d'adjudicació en la data d'entrada en vigor d'aquest Reial decret llei, fins a un màxim recollit en el text legal.

En el cas de l'entitat pública empresarial Societat de Salvament i Seguretat Marítima, l'extraordinària i urgent necessitat es relaciona amb la necessitat de poder executar el programa d'inversions que preveu el Pla nacional de serveis especials de salvament de la vida humana en el mar i de la lluita contra la contaminació del medi marí 2025-2027 (PNS 2025-2027) aprovat pel Consell de Ministres el 4 de febrer de 2025, ja que per poder finançar-lo cal recórrer a fonts de finançament externes atès que SASEMAR depèn íntegrament de les transferències de capital que anualment es consignen en els pressupostos generals de l'Estat.

Aquest conjunt d'inversions es fa necessari per continuar amb el procés de renovació i modernització dels mitjans materials que preveu l'actual PNS 2025-2027, ja que moltes de les unitats marítimes i aèries, així com els equips instal·lats a bord comencen a estar obsolets tècnicament i funcionalment. Aquestes necessitats s'enquadraran dins de la prestació dels serveis públics de salvament de la vida humana en la mar, i de la prevenció i lluita contra la contaminació del medi marí, de manera que són inajornables i d'urgent necessitat. A més, es pretén impulsar i contribuir amb els objectius de descarbonització i sostenibilitat que marquen els objectius de desenvolupament sostenible 13 i 14.

En el cas de Renfe, l'extraordinària i urgent necessitat es relaciona amb les inversions que es preveuen per a l'any 2026.

Aquest import es requereix essencialment per a l'adquisició de nou material rodant, incloent-hi compromisos derivats de contractes en execució per a la renovació del material utilitzat per a la prestació de serveis ferroviaris sotmesos a obligació de servei públic. També es preveuen les necessitats que requereix completar la flota de serveis comercials o de locomotores de mercaderies, també amb contractes vigents d'adquisició o pendants de propera materialització.

Adicionalment, es contemplen necessitats relatives a la millora i la modernització de la flota, l'execució dels plans de manteniment dels actius existents corresponents, així com el desenvolupament d'actuacions en matèria d'estacions, tallers i inversions de caràcter corporatiu.

En suma, no disposar d'aquest augment afectaria de manera essencial la capacitat de RENFE per dotar-se del material rodant i dels mitjans addicionals necessaris per a la seva activitat i als compromisos contractuals ja assumits i, per tant, afectaria el desenvolupament d'un servei declarat d'interès general i essencial per a la comunitat com és el transport ferroviari, tal com recull l'article 47 de la Llei 38/2015, de 29 de setembre, del sector ferroviari.

Pel que fa a ports de l'Estat i autoritats portuàries, l'extraordinària i urgent necessitat es relaciona amb els programes d'inversió i amb els pressupostos elaborats per les autoritats portuàries, acordats amb ports de l'Estat en el si del Pla d'empresa 2026, tal com estableix el text refós de la Llei de ports de l'Estat i de la marina mercant, aprovat pel Reial decret legislatiu 2/2011, de 5 de setembre, per a l'exercici 2026 i compromisos de 2025 diferits a 2026.

Així, una part del finançament de les actuacions previstes que es preveu executar en l'exercici fiscal esmentat s'ha d'obtenir a través dels mercats financers i de capitals. Si no es produeix una autorització extraordinària podria comportar la paralització de projectes d'inversió importants, amb el risc de reclamacions de contractistes i concessionaris, i l'afectació al transport marítim tant de viatgers com de mercaderies a la xarxa de ports d'interès general de l'Estat i afectaria, per tant, les activitats comercials marítimes internacionals, el servei d'indústries o els establiments d'importància estratègica per a l'economia nacional o les activitats comercials marítimes que assoleixin nivells prou rellevants o responguin a necessitats essencials de l'activitat econòmica general de l'Estat, tal com recull l'article 4 del text refós de la Llei de ports de l'Estat i de la marina mercant.

En el cas d'ICEX Espanya Exportació i Inversions, EPE, l'extraordinària i urgent necessitat es fonamenta en la pròxima finalització, a finals de 2026, del contracte d'arrendament de la seu de l'entitat actual, fet que exigeix l'adopció immediata de decisions financeres que permetin formalitzar l'adquisició del nou immoble en condicions econòmicament més avantatjoses per al sector públic.

L'operació projectada ha de permetre un ús més eficient dels espais i ha de facilitar la implementació de noves polítiques de suport a la internacionalització de l'economia espanyola. Així mateix, ha de comportar una reducció significativa dels costos recurrents de funcionament, atès que se substitueix un règim d'arrendament per la titularitat de l'actiu.

En conseqüència, concorre una relació directa entre la situació descrita i la mesura adoptada, i per aquest motiu cal una actuació normativa immediata per evitar la interrupció en l'activitat de l'entitat i garantir la continuïtat de les seves funcions.

D'aquesta manera, gràcies a aquesta autorització, les entitats esmentades complirien els seus objectius d'inversió per a l'any 2026 i continuarien desenvolupant els seus programes.

L'escenari descrit mereix la urgència que hi ha d'aprovar les mesures, de manera que és patent que aquestes no es poden adoptar mitjançant els instruments normatius ordinaris, ja que el decret llei és un instrument jurídic excepcional, l'ús del qual només es justifica quan el recurs a aquells instruments no permetria emprendre amb la urgència necessària la situació extraordinària definida.

En definitiva, l'extraordinària i urgent necessitat d'aprovar aquest Reial decret llei s'inscriu en el criteri polític o d'oportunitat que correspon al Govern com a òrgan de direcció política de l'Estat, i aquesta decisió, sens dubte, suposa una ordenació de prioritats polítiques d'actuació, centrades en el compliment de la seguretat jurídica i la garantia tant de preus justos i competitius als ciutadans i les empreses, com de la seva viabilitat.

Així mateix, es destaca que, com s'ha indicat, aquest Reial decret llei no afecta l'ordenament de les institucions bàsiques de l'Estat, els drets, els deures i les llibertats dels ciutadans que regula el títol I de la Constitució, el règim de les comunitats autònomes ni el dret electoral general.

IV

Aquest Reial decret llei respon als principis de bona regulació que estableix l'article 129 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, atès que el principi de necessitat ha quedat acreditat gràcies a la justificació i la concurrència del pressupòsit habilitador que exigeix l'article 86.1 de la Constitució espanyola per a l'aprovació per part del Govern de reials decrets llei, i que ha quedat detallat en l'apartat anterior d'aquesta part expositiva.

La protecció de l'interès general exigeix un vehicle jurídic eficaç, i així el reial decret llei és l'instrument més immediat per garantir-ne la consecució. Igualment, la norma és conforme amb el principi de proporcionalitat, ja que la norma no imposa obligacions als ciutadans ni conté mesures restrictives de drets, i es limita a establir una habilitació

específica per a la concertació d'operacions d'endeutament per part de determinades entitats del sector públic institucional estatal.

El principi de seguretat jurídica resulta plenament garantit, atès que la norma respecta i s'insereix coherentment dins del sistema de fonts i amb la resta de l'ordenament jurídic i es veu reforçat en establir de manera clara i precisa l'abast, les condicions i els límits de les operacions de crèdit autoritzades, així com el seu caràcter independent i addicional respecte dels límits ordinaris d'endeutament que preveu la Llei de pressupostos generals de l'Estat vigent.

Davant la situació de necessitat extraordinària i urgent analitzada, l'aprovació d'un reial decret llei, donat el rang legal exigible de les mesures que s'han d'implementar i davant les alternatives possibles, fan que aquesta norma s'erigeixi com l'opció més adequada i pertinent.

Quant al principi de transparència, encara que la norma està exempta dels tràmits de consulta pública i audiència perquè es tracta d'un reial decret llei, els seus objectius i el contingut queden clarament definits tant en la part expositiva com en la memòria adjunta.

El principi d'eficàcia se satisfà, atès que la norma constitueix l'instrument adequat per garantir l'execució d'inversions essencials per part de les entitats afectades, mitjançant l'autorització d'operacions de crèdit ajustades a les necessitats efectivament identificades. En aquest sentit, davant la situació d'extraordinària i urgent necessitat analitzada, l'aprovació d'un reial decret llei, atès el rang legal exigible de les mesures a implementar i davant les alternatives possibles, fa que aquesta norma s'erigeixi com l'opció més adequada i pertinent per assegurar la consecució dels fins perseguits.

Finalment, el principi d'eficiència es compleix en la mesura que la norma no imposa càrregues administratives a la ciutadania i permet una utilització racional i eficient dels recursos públics, i facilita l'execució d'inversions estratègiques i redueix costos associats en determinats casos.

Aquest Reial decret llei es dicta a l'empara del que disposen l'article 149.1.13.a que atribueix a l'Estat la competència exclusiva en matèria de bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica, atès que la norma té per objecte garantir l'execució d'inversions estratègiques d'entitats públiques estatals mitjançant l'articulació de mecanismes extraordinaris de finançament, l'article 149.1.14.a, que atribueix a l'Estat la competència exclusiva en matèria d'hisenda general i deute de l'Estat, en relació amb l'autorització d'operacions d'endeutament d'entitats integrants del sector públic institucional estatal, l'article 149.1.20.a que atribueix a l'Estat, respectivament, la competència exclusiva en matèria de marina mercant i abanderament de vaixells; il·luminació de costes i senyals marítimes; ports d'interès general; i l'article 149.1.21.a, en matèria de ferrocarrils i transports terrestres que transcorrin pel territori de més d'una comunitat autònoma, en la mesura que les operacions autoritzades es vinculen a entitats que exerceixen la seva activitat en els àmbits esmentats.

En virtut d'això, fent ús de l'autorització que conté l'article 86 de la Constitució espanyola, a proposta del ministre de Transports i Mobilitat Sostenible, i amb la deliberació prèvia del Consell de Ministres en la reunió del dia 10 de juny de 2026,

DISPOSO:

Autorització d'operacions de crèdit extraordinàries a organismes i entitats integrants del sector públic institucional estatal

Article únic. Operacions de crèdit extraordinàries autoritzades a organismes i entitats integrants del sector públic institucional estatal.

1. S'autoritza les entitats integrants del sector públic institucional estatal que consten en l'apartat tercer d'aquest article a concertar una o diverses operacions de crèdit extraordinàries fins als imports màxims que, per a cadascuna d'aquestes, apareixen en l'apartat tres esmentat.

Aquesta autorització extraordinària és independent i addicional dels límits d'endeutament anual que recull la Llei de pressupostos generals de l'Estat vigent, i de manera afegida es refereix a operacions que no es concerten i cancel·len dins de l'any, de manera que es considera exclosa de la regulació que recull l'article 111 de la Llei general pressupostària i constitueix una habilitació específica i autònoma per a la concertació de les operacions de crèdit que preveu aquest article, no incardinada en el règim ordinari d'autorització d'endeutament que estableix l'article 111.2 de la Llei general pressupostària.

2. Una vegada formalitzada l'operació o les operacions de crèdit extraordinàries autoritzades en aquest article, s'han de continuar aplicant a cada entitat els límits d'endeutament anual que estableix la Llei de pressupostos generals de l'Estat vigent en cada moment, sense que les operacions de crèdit extraordinàries que regula aquest Reial decret llei computin, minorin o s'integrin en els límits ordinaris d'endeutament esmentats ni n'alterin la quantia.

3. L'autorització que preveu l'apartat 1 es refereix als organismes i les entitats següents:

a) A l'entitat pública empresarial RENFE-Operadora a una o diverses operacions extraordinàries de crèdits, independent del límit d'endeutament que estableix la Llei de pressupostos generals de l'Estat vigent, de 671.061,00 milers d'euros en l'exercici 2026. Aquest límit s'entén com un increment net màxim entre la data d'entrada en vigor d'aquest Reial decret llei i la data de formalització de l'última de les operacions de crèdit que preveu aquest increment.

b) A l'entitat pública empresarial Societat de Salvament i Seguretat Marítima (SASEMAR) a portar a terme operacions d'endeutament, sigui quina sigui la forma en què aquestes es formalitzin, per finançar inversions consignades en el Pla nacional de salvament 2025-2027 (PNS 2025-2027), fins a un màxim de 75.000,00 milers d'euros, amb la finalitat de garantir l'adequació a la normativa reguladora del Sistema Europeu de Comptes Nacionals, així com el compliment dels compromisos adquirits en matèria d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.

Dins d'aquest límit global i particularitzant per a l'any en curs, s'autoritza l'entitat pública empresarial Societat de Salvament i Seguretat Marítima (SASEMAR) a una o diverses operacions extraordinàries de crèdits de 16.875,00 milers d'euros en l'exercici 2026. Aquest límit s'entén com un increment net màxim entre la data d'entrada en vigor d'aquest Reial decret llei i la data de formalització de l'última de les operacions de crèdit que preveu aquest increment.

c) A ports de l'Estat i autoritats Portuàries, a una o diverses operacions extraordinàries de crèdits, independents del límit d'endeutament que estableix la Llei de pressupostos generals de l'Estat vigent, de 247.740,00 milers d'euros en l'exercici 2026. Aquest límit s'entén com un increment net màxim entre la data d'entrada en vigor d'aquest Reial decret llei i la data de formalització de l'última de les operacions de crèdit que preveu aquest increment.

d) A ICEX Espanya Exportació i Inversions, EPE, a una o diverses operacions extraordinàries de crèdits, independents del límit d'endeutament que estableix la Llei de pressupostos generals de l'Estat vigent, de 40.000,00 milers d'euros en l'exercici 2026. Aquest límit s'entén com un increment net màxim entre la data d'entrada en vigor d'aquest Reial decret llei i la data de formalització de l'última de les operacions de crèdit que preveu aquest increment.

Disposició final primera. *Títols competencials.*

Aquest Reial decret llei es dicta a l'empara del que disposen l'article 149.1.13.a que atribueix a l'Estat la competència exclusiva en matèria de bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica, atès que la norma té per objecte garantir l'execució d'inversions estratègiques d'entitats públiques estatals mitjançant l'articulació de mecanismes extraordinaris de finançament, l'article 149.1.14.a, que atribueix a l'Estat

la competència exclusiva en matèria d'hisenda general i deute de l'Estat, en relació amb l'autorització d'operacions d'endeutament d'entitats integrants del sector públic institucional estatal, l'article 149.1.20.a que atribueix a l'Estat, respectivament, la competència exclusiva en matèria de marina mercant i abanderament de vaixells; il·luminació de costes i senyals marítimes; ports d'interès general; i l'article 149.1.21.a, en matèria de ferrocarrils i transports terrestres que transcorrin pel territori de més d'una comunitat autònoma, en la mesura que les operacions autoritzades es vinculen a entitats que exerceixen la seva activitat en els àmbits esmentats.

Disposició final segona. *Entrada en vigor.*

Aquest Reial decret llei entra en vigor l'endemà de la publicació en el «Butlletí Oficial de l'Estat».

9 de juny de 2026.

FELIPE R.

El president del Govern,
PEDRO SÁNCHEZ PÉREZ-CASTEJÓN