

# La disciplina presupuestaria en la contratación pública en España

## Budgetary discipline in spanish public procurement

Fecha de recepción: 05-06-23

Fecha de aceptación: 13-06-23

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. EL PRESUPUESTO PÚBLICO COMO MEDIO EFICAZ PARA GARANTIZAR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES Y LA PAZ SOCIAL.—II. PRINCIPIOS JURÍDICOS APLICABLES A LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO.—2.1. Principios generales del sistema presupuestario.—2.1.1. Principios constitucionales vinculados a la disciplina presupuestaria.—2.1.1.1. El principio fundamental de la legalidad en materia presupuestaria.—2.1.1.2. Principios de igualdad contributiva del gasto público y de asignación eficiente de los recursos públicos.—2.1.1.3. Principio de universalidad y anualidad.—2.1.1.4. Los principios de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera.—2.1.1.5. El principio de control público.—2.2. Gestión de los Presupuestos Generales del Estado.—2.2.1. Autorización o aprobación del gasto.—2.2.2. Compromiso de gasto o disposición.—2.2.3. Reconocimiento de la obligación.—2.2.4. Ordenación de pago.—III. LA DISCIPLINA PRESUPUESTARIA EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA.—IV. LAS REGLAS PRESUPUESTARIAS APLICABLES EN EL ÁMBITO DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA.—4.1. Planificación de la actividad económica y el Presupuesto General del Estado.—4.2. Actividades preparatorias en la contratación pública.—4.2.1. Tramitación del expediente de contratación. Existencia de crédito para contratar.—4.2.2. Adjudicación del contrato sin existencia de crédito. Tramitación de emergencia y anticipada.—4.2.3. Las modificaciones de las condiciones contractuales y la debida certificación de existencia de crédito.—4.2.4. Contrataciones con ejecución superior al plazo previsto en la LCSP. Contratos plurianuales.—4.2.5. Las reglas presupuestarias en la tramitación de los acuerdos marco.—V. REFLEXIONES FINALES.—VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

---

\* Profesor de Derecho Administrativo y Director del Instituto para el Desarrollo del Buen Gobierno y la Calidad Democrática de la Universidad Villanueva de Madrid. Doctor en Derecho y Magister en Historia. <https://orcid.org/0000-0002-6940-5087>

## RESUMEN

*Resulta innegable la relación necesaria y obligatoria entre los aspectos jurídicos vinculados a la regulación de los Presupuestos Generales del Estado, con el ámbito estratégico de las contrataciones públicas. En este trabajo se analiza precisamente la influencia y el grado de penetración de las reglas propias de la disciplina presupuestaria general en la tramitación de los expedientes de contratación pública. Para desarrollar el análisis propuesto se partió de la visión filosófica del presupuesto público, como herramienta para el cumplimiento de los fines del Estado, en especial para garantizar la efectividad de los derechos sociales fundamentales. Constituyó un aspecto indispensable estudiar los principios jurídicos y constitucionales aplicables a los presupuestos públicos, destacando el principio de legalidad presupuestaria, que nos permitió identificar la cuestión de la limitación del gasto público, como premisa fundamental sobre la cual giran las reglas de la disciplina presupuestaria y que condicionan la legítima tramitación de los contratos públicos.*

**PALABRAS CLAVE:** *Gestión presupuestaria, contratación pública, sector público, control público.*

## ABSTRACT

*The necessary and obligatory relationship between the legal aspects linked to the regulation of the General State Budgets, with the strategic scope of public procurement is undeniable. This paper precisely analyzes the influence and degree of penetration of the rules of general budgetary discipline in the processing of public procurement files. To develop the proposed analysis, we began by analyzing the purpose of the public budget, as a tool for the fulfillment of the purposes of the State, especially to guarantee the effectiveness of fundamental social rights. It was an essential aspect to study the legal and constitutional principles applicable to budgets, being the principle of budgetary legality, which allowed us to identify the question of limiting public spending, as the fundamental premise on which the rules of budgetary discipline and that condition the legitimate processing of public contracts.*

**KEYWORDS:** *Budget management, public procurement, public sector, public control.*

## I. EL PRESUPUESTO PÚBLICO COMO MEDIO EFICAZ PARA GARANTIZAR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES Y LA PAZ SOCIAL

Se considera de vital importancia iniciar este estudio, que pretende armonizar el análisis de la noción y principios de los presupuestos públicos, con el sensible e interesante universo de las contrataciones estatales, con algunas reflexiones sobre la importancia de los presupuestos públicos como herramienta necesaria para el cumplimiento de los fines del Estado, por parte de los actores del sector público; entendiendo que los fines del Estado deben estar orientados hacia la garantía del mantenimiento del orden político, la paz social y el cumplimiento de los derechos fundamentales de las personas.

En ese sentido, en el artículo 10 de la Constitución Española (en lo sucesivo CE), se define como fundamento del orden político y de la paz social, al interés general, que se encuentra representado por: i. La dignidad de la persona; ii. Los derechos fundamentales que le son inherentes a las personas; iii. El libre desarrollo de la personalidad; y iv. El respeto a la ley y a los derechos de los demás. Adicionalmente, a partir del artículo 39, la propia constitución obliga a los Poderes Públicos a asegurar la protección social, económica y jurídica de las personas y las familias, entre otros mandatos que le profiere con carácter preceptivo el texto constitucional a los órganos del sector público.

Adicionalmente, y para que no quedare ninguna duda, en el artículo 103 constitucional, al regular los principios de la Administración Pública, se deja muy claro que el sector público objetivamente está al servicio de los intereses generales, actividad vicarial que está obligada a cumplir atendiendo criterios de eficiencia, economía y con sometimiento pleno a la ley y al Derecho. Dentro de las actividades que deben desarrollar las Administraciones Públicas, la gestión presupuestaria es muy importante, debido a que es en el presupuesto público, donde se encontrará la planificación y los recursos económicos que permitirán desarrollar cualquier programa de interés general.

En virtud de lo anterior, como lo afirma RODRÍGUEZ-ARANA, el contenido del presupuesto estatal también ha de definirse y realizarse al servicio objetivo del interés general, atendiendo a los principios de economía, eficiencia y equidad puesto que la principal norma jurídica que disciplina los ingresos y gastos del Estado si no atiende a la cohesión social, a la equidad, a los derechos sociales fundamentales, no cumpliría con los postulados de la forma del Estado social y democrático de Derecho<sup>1</sup>, donde lo primordial es el reconocimiento y la garantía de los derechos y libertades fundamentales para los ciudadanos, convirtiéndose, por lo tanto, en ilegítimo el gasto público que no identifica las necesidades públicas con el interés general<sup>2</sup>.

Especial consideración poseen los derechos sociales fundamentales protegidos por la CE, y que comporta en gran medida derechos prestacionales que deben garantizar y cumplir las Administraciones Públicas, convirtiéndose en trascendentales a la hora de la determinación de los criterios de presupuestación para la elaboración y ejecución de los Presupuestos Generales del Estado. Lo anterior nos lleva a entender la consustancial relación entre la necesaria equidad en el gasto público, que recoge la CE, y la realización de los derechos sociales fundamentales, ya que precisamente la comentada naturaleza prestacional supone costes que deben traducirse en los presupuestos públicos para garantizar la materialización de la gestión que conlleva a la satisfacción de las necesidades legítimas de las personas<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Véase artículo 1.1 de la CE.

<sup>2</sup> RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime (2015), *Derecho administrativo y derechos sociales fundamentales*. Sevilla: Editorial Derecho Global e INAP, p. 650.

<sup>3</sup> *Ídem*, p. 652.

De igual manera, a través de la correcta instrumentación presupuestaria, se priorizan criterios de asignación de los recursos que permitirán continuar impulsando un proceso de transformación estructural de la economía para contribuir a la consecución de un desarrollo más resiliente y sostenible, pensando en la persona humana<sup>4</sup>; y es el gasto público, ejecutado de forma eficiente, el principal instrumento para priorizar el cumplimiento de uno de los fines del Estado, representado por la redistribución de la renta y la riqueza.

Vemos entonces como los derechos sociales fundamentales tienen una estrecha vinculación con la política presupuestaria y financiera de los Estados, quienes dentro de su planificación de la acción gubernamental y disponibilidad de créditos presupuestarios, se proponen trabajar por la cohesión social y territorial de España, reforzando todo el sistema prestacional de la gestión pública, que debe estar en caminado a garantizar la dignidad de la persona, tal como se ve reflejado en el artículo 1.g) de la Orden HFP/535/2022, de 9 de junio, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2023.

De ahí que sea correcto afirmar que el presupuesto público, en tanto expresión de plan de desarrollo del Estado, es un instrumento concreto de realización programática de los derechos económicos, sociales y culturales<sup>5</sup>, lo cual se vincula con la garantía del interés general, que se constituye en el norte de la acción administrativa<sup>6</sup>. En ese sentido, corresponde al Estado: i. Promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integren sean reales y efectivas; ii. Remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y; iii. Facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social<sup>7</sup>.

Sobre la base de lo antes mencionado, se reafirma la utilidad que tienen los presupuestos generales del Estado en la consecución de las políticas públicas, tomando como referencia, de conformidad con lo establecido en el artículo 31.2 de la CE, que el gasto público se efectuará sobre la base de una asignación equitativa de los recursos públicos, cuya programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía.

Ahora bien, lo antes mencionado nos permite reflejar, como anualmente el presupuesto debe traducir en cifras y objetivos concretos, los contenidos propios de un Estado social de derecho, en función de las prioridades estatales y del interés general, lo que debe partir de la garantía de una serie de mí-

---

<sup>4</sup> Véase artículo 1 de la Orden HFP/535/2022, de 9 de junio, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2023.

<sup>5</sup> ELIZONDO BREEDY, Gonzalo y FERRARO CASTRO, Fernando (1998), “Efectos de los derechos económicos, sociales y culturales en la formulación del presupuesto nacional”, *Liber Amicorum*, Secretaría de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, San José, p. 639.

<sup>6</sup> CANÓNICO SARABIA, Alejandro (2022), “El régimen presupuestario en la contratación del sector público”, *Gabilex*, Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha, núm. 31, tercer trimestre, Toledo, Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, p. 264.

<sup>7</sup> Artículo 9.2 de la Constitución Española.

nimos que han de estar recogidos en la estructura normativa presupuestaria, así como los principios de prohibición de regresividad en materia de derechos sociales fundamentales y de promoción y progresión de estos derechos, dentro de un enfoque de justicia distributiva<sup>8</sup>.

Esto quiere decir que un adecuado diseño de la inversión pública tiene efectos positivos sobre la eficiencia del aparato productivo de un país, a través del aumento de valor y la reducción de costes, sobre todo cuando el sector público invierte en áreas como la innovación, educación, energía, transporte y comunicaciones; y tiene otros efectos positivos sobre la eficiencia en la asignación y provisión de otros bienes y servicios vinculados directamente al bienestar y la calidad de vida de las personas.

Todo lo expresado, a nivel presupuestario, deja en evidencia como las partidas de gastos incluidas en la estructura presupuestaria deben conectarse en mayor medida con el gasto de inversión social y de desarrollo, que genera prosperidad, y es precisamente el presupuesto, el instrumento estratégico e ideal para, —desde la planificación hasta la ejecución—, garantizar que se cumplan con los objetivos de desarrollo sostenible de una nación y de sus habitantes.

Adicional a lo anterior, el estado cuenta con un mecanismo de gestión muy poderoso, con la capacidad de contribuir al fortalecimiento de la economía estatal y por ende al desarrollo en general, este mecanismo es, la contratación pública, que unida al correcto y adecuado empleo de los fondos públicos, definitivamente consolidará un verdadero desarrollo sostenible; es por esa razón que resulta de sumo interés abordar los temas presupuestarios en las contrataciones públicas.

Ahora bien, para hablar con certeza sobre la disciplina presupuestaria en la contratación pública, debemos comenzar analizando las reglas y normas que disciplinan, no solo la obtención de recursos económicos, sino la distribución y el buen manejo de los mismos en función de la satisfacción de las necesidades colectivas, respetando la legalidad y, en definitiva, el interés general; lo que a su vez permite el logro eficiente y eficaz de los objetivos y metas trazadas dentro de la gestión gubernamental.

En ese sentido, tomando en consideración que la contratación pública es una de las formas a través de las cuales el sector público se organiza jurídicamente y canaliza la ejecución de obras, la adquisición de bienes o la prestación de servicios, enfocaremos el objeto de este estudio en la revisión crítica de los aspectos presupuestarios más relevantes que pudieran condicionar la actividad desplegada en los procesos de contratación estatal, examinando los principios, las reglas y normas presupuestarias en el estratégico sector de la contratación pública.

---

<sup>8</sup> CORTI, Horacio, *Derecho constitucional presupuestario*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2008, p. 750, *la actividad financiera pública debe ser razonable, es decir, debe ser un medio adecuado para asegurar el habitual ejercicio de los derechos fundamentales de la persona.*

## II. PRINCIPIOS JURÍDICOS APLICABLES A LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO

Resulta de gran relevancia el necesario análisis del régimen de la gestión presupuestaria cuando se pretende estudiar los mecanismos mediante los cuales se ponen en movimiento las Administraciones Públicas, a la hora de cumplir con las competencias que le asigna el ordenamiento jurídico. Efectivamente, en el desarrollo de la actuación administrativa ordinariamente se disponen de importantes recursos económicos, y para ello, es indispensable contar previamente con ingresos o financiación suficiente que garanticen la ejecución del cometido público. El documento de planificación donde consta expresamente la estimación de los ingresos a percibir y la determinación de los rubros de gastos de las Administraciones Públicas, es denominado —precisamente— presupuesto público.

Los Presupuestos Generales del Estado, han sido definidos constitucionalmente con base en sus principales características haciendo especial énfasis en su contenido, al señalarse en el artículo 134.2 de la CE, “*Los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado*”<sup>9</sup>. Por otra parte, en las disposiciones de la Ley General Presupuestaria (en lo sucesivo LGP), específicamente en su artículo 32, nos encontramos con un concepto más ilustrativo e integral, al establecer que los Presupuestos Generales del Estado, constituyen la expresión cifrada, conjunta y sistemática de los derechos y obligaciones a liquidar como máximo por cada uno de los órganos y entidades que forman parte del sector público estatal, durante el ejercicio anual correspondiente.

A partir de esta definición legal podemos afirmar que el presupuesto público, como realidad compleja, es realmente un sistema, integrado por una gran cantidad de información económico-financiera, de planificación, de gestión y para el control público que, en términos generales, comporta un conjunto de principios, órganos, normas y procedimientos que rigen el proceso presupuestario del sector público. A través de este proceso se consolidan los presupuestos públicos donde se expresan los recursos y el límite

---

<sup>9</sup> El origen regulatorio del presupuesto público en España está íntimamente relacionado con el origen y desarrollo constitucional, como lo refiere PAREJO ALFONSO, “...se perfila al hilo del surgimiento del Estado constitucional en Cádiz: tras el Decreto de 22 de marzo de 1811, la propia Constitución de 1812, además de recoger los principios de legalidad de ingresos y gastos (art. 131) y equilibrio presupuestario (art. 340), determinó que “para que las Cortes puedan fijar los gastos de todas las ramas del servicio público y las contribuciones que deban cubrirlas, el Secretario de Estado de Hacienda, presentará, luego que estén reunidas, el presupuesto general de los que se estimen precisos, recogiendo de cada uno de los Secretarios de Despacho el respectivo ramo” (art. 341). Las Constituciones de 1837 (art. 72), 1845 (art. 75); 1869 (art. 106); 1876 (art. 85) y 1931 (art. 107), contienen, en efecto, preceptos referidos a la formación del presupuesto, otorgando la iniciativa al Gobierno y reservando la aprobación a las Cortes Generales.” (PAREJO ALFONSO, Luciano (2021), *Lecciones de Derecho Administrativo*, 11.ª edición, Tirant lo Blanch, Valencia, p. 949).

de gastos, vinculados a los objetivos y metas establecidas en los planes, bien sean estatales, autonómicos o locales, que hayan sido formulados dentro de las líneas de la planificación estratégica del Estado. En consecuencia, el presupuesto público se constituye en un instrumento jurídico-técnico imprescindible para la gestión del gobierno, y comprende los recursos, los gastos y las operaciones de financiamiento, para el ejercicio económico financiero correspondiente.

La complejidad del presupuesto no sólo se manifiesta al observar su contenido, sino desde su origen y utilidad, evidenciándose por su doble naturaleza o vertiente, por una parte, se trata de un documento económico, donde constan cifras e importes destinados al cumplimiento de fines enmarcados en la asignación de bienes públicos, y, al mismo tiempo, se constituye en un instrumento con estrictos rasgos jurídicos, donde se deben observar una serie de principios, técnicas y reglas. Lo anterior, también, nos permite declarar con certeza que el presupuesto público se convierte en un instrumento obligatorio y útil para racionalizar las elecciones económicas del sector público, generar la planificación necesaria y garantizar la gestión pública, sin descartar la correcta coordinación de la política económica, que, además, permite realizar un seguimiento sobre el gasto público y desarrollar los mecanismos de control financiero del sector público estatal<sup>10</sup>.

De forma particular, los Presupuestos Generales del Estado, estarán integrados por: i. Los presupuestos de los órganos a que se refiere el artículo 2.3 de la LGP<sup>11</sup> y de las entidades del sector público estatal a las que resulte de aplicación el régimen de especificaciones y de modificaciones regulado en la misma o cuya normativa específica confiera a su presupuesto carácter limitativo; y ii. Los presupuestos estimativos de las entidades del sector empresarial y fundacional, los consorcios, las universidades no transferidas, los fondos sin personalidad jurídica y las restantes entidades del sector público administrativo no incluidas en el punto anterior, según lo establece el artículo 33 de la LGP.

---

<sup>10</sup> El control público es una noción consustancial con el Estado de Derecho, y una manifestación del principio de separación de Poderes; en ese sentido Villar Palasí manifestaba que en las reglas de la ejecución presupuestaria se contiene una manifestación preventiva de la función de control del Parlamento sobre el Gobierno, dada las dificultades que supone un estrecho seguimiento del mandato presupuestario (citado por ORTEGA ÁLVAREZ, Luis (1998), “Los Medios Económicos de la Administración Pública: el régimen de la gestión presupuestaria”, Capítulo XVII, Manual de Derecho Administrativo, Volumen 2, Luciano Parejo Alfonso, A. Jiménez-Blanco y Luis Ortega Álvarez, 5ta edición, Barcelona, Editorial Ariel, p. 96).

<sup>11</sup> Artículo 2.3 de la LGP *Los órganos con dotación diferenciada en los Presupuestos Generales del Estado, careciendo de personalidad jurídica, no están integrados en la Administración General del Estado, forman parte del sector público estatal, regulándose su régimen económico-financiero por esta Ley, sin perjuicio de las especialidades que se establezcan en sus normas de creación, organización y funcionamiento. No obstante, su régimen de contabilidad y de control quedará sometido en todo caso a lo establecido en dichas normas, sin que les sea aplicable en dichas materias lo establecido en esta Ley.*

*Sin perjuicio de lo anterior, esta Ley no será de aplicación a las Cortes Generales, que gozan de autonomía presupuestaria de acuerdo con lo establecido en el artículo 72 de la Constitución; no obstante, se mantendrá la coordinación necesaria para la elaboración del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.*

En consecuencia, a través de los Presupuestos Generales del Estado, se determinan: i. Las obligaciones económicas que, como máximo, pueden reconocer los órganos con dotación diferenciada en los Presupuestos Generales del Estado, que, careciendo de personalidad jurídica, no están integrados en la Administración General del Estado, y las entidades del sector público estatal a las que resulte de aplicación el régimen de especificaciones y de modificaciones regulado en la LGP; ii. Los derechos a reconocer durante el correspondiente ejercicio por los entes mencionados con anterioridad; iii. Las operaciones no financieras y financieras para realizar por las entidades de los sectores empresariales y fundacionales, los consorcios, las universidades no transferidas, los fondos sin personalidad jurídica y las restantes entidades del sector público administrativo; iv. Los objetivos para alcanzar en el ejercicio por cada uno de los gestores responsables de los programas con los recursos que el respectivo presupuesto les asigna; y, v. La estimación de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado<sup>12</sup>.

Este instrumento presupuestario se va a plasmar a través de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, que deberá aprobar el Parlamento cada año, configurándose como el elemento jurídico de referencia en la regulación del funcionamiento financiero del sector público estatal, cuyo objeto radica precisamente en la determinación jurídica del régimen presupuestario, económico, financiero, de contabilidad, intervención y de control financiero del sector público estatal, para el año correspondiente.

Como se ha podido observar, el marco normativo de los Presupuestos Generales del Estado se encuentra previsto fundamentalmente en: i. La Constitución Española<sup>13</sup>; ii. La Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, donde se conceptualiza, y se determinan sus características básicas, su ámbito de aplicación y procedimientos; iii. La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), que disciplina el proceso de elaboración, ejecución y liquidación de los presupuestos de todas las Administraciones Públicas, con el fundamento en nuevos principios presupuestarios. Integrándose, además, este marco normativo con la Orden HFP/535/2022, de 9 de junio, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2023, instrumento este que es dictado anualmente, por el Ministerio de Hacienda y Función Pública.

En el ámbito autonómico, los artículos 135 y 156 de la CE les reconocen autonomía financiera a estas comunidades, lo que les permite elaborar, aprobar, gestionar y controlar su propio presupuesto, que desarrollarán con base en la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las

<sup>12</sup> Artículo 33 de la LGP.

<sup>13</sup> Aprobada por Las Cortes en sesiones plenarias del Congreso de los Diputados y del Senado celebradas el 31 de octubre de 1978 Ratificada por el pueblo español en referéndum de 6 de diciembre de 1978 Sancionada por S. M. el Rey ante Las Cortes el 27 de diciembre de 1978.



Comunidades Autónomas, y de acuerdo con los respectivos Estatutos de Autonomía. Mientras que las entidades locales se rigen por la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local; donde se regulan las competencias y la organización de las Corporaciones locales, juntamente con el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, ordenando todo el proceso presupuestario en la Administración local.

Para cumplir con el objetivo general de este trabajo nos circunscribiremos a un análisis básico del sistema presupuestario español, principalmente referido a las normas que regulan la Administración General del Estado, cuyo estudio nos permitirá tener una noción clara sobre las reglas precisas y los principios jurídicos conectados con los aspectos económicos y financieros, que se deben observar en los procesos vinculados al ámbito de la contratación estatal; en virtud de que el presupuesto público representa la columna vertebral de la administración financiera del sector público, y dentro de ella la actividad contractual representa un área muy importante a considerar, sobre todo la contratación pública estratégica<sup>14</sup>.

## 2.1. Principios generales del sistema presupuestario

Los principios son proposiciones fundamentales que condicionan todo el sistema jurídico, ya que lo integran, aun cuando no se encuentren positivizados; por lo tanto sirven a todas las vertientes de las manifestaciones jurídicas, como referentes necesarios y útiles para la comprensión de las instituciones fundamentales y los fenómenos jurídicos que se presentan en el plano de la realidad, esto es, contribuyen a comprender y orientar, no sólo desde una visión finalística, sino también en la aplicación práctica del Derecho, para garantizar su certeza y eficiencia, como soporte de las decisiones y soluciones que surgen a la hora de interpretar y resolver las situaciones de conflicto aparecidas en las múltiples relaciones subjetivas, con verdadera trascendencia jurídica, por constituirse en fuente de conocimiento, interpretación y aplicación del Derecho.

Especialmente, en materia presupuestaria resulta de vital importancia la presencia de los principios generales, los cuales se traducen en el conjunto de reglas políticas, jurídicas, contables (financieras y presupuestarias), y económicas, que integran el marco regulatorio sobre el cual se fundamenta todo el sistema presupuestario, en las distintas fases que constituyen el ciclo presupuestario.

Como veremos a continuación, la regulación de los principios fundamentales parte de las disposiciones constitucionales, y luego se desarrollan en las leyes que especialmente regulan la disciplina presupuestaria. Así mismo,

---

<sup>14</sup> Sobre la contratación pública estratégica se recomienda consultar nuestro trabajo: CANÓNICO SARABIA, Alejandro (2022), *La contratación pública estratégica y el acceso de las pymes*, Olejnik, Santiago.

observaremos como ha sido necesaria la reinterpretación de los principios clásicos, lo que ha dado paso a la consideración de nuevos principios presupuestarios adaptados a las nuevas realidades.

### 2.1.1. Principios constitucionales vinculados a la disciplina presupuestaria

Dentro de los principios generales del derecho, fundamentales para la interpretación de la integralidad del sistema jurídico, es menester destacar los principios y valores superiores que recoge el texto constitucional, y que, al constituir la base y el fundamento de todo el ordenamiento jurídico, condicionan la actuación de los agentes públicos y la interpretación de las normas que le asignan atribuciones. Estos valores y principios no constituyen simple retórica, como lo expresara García de Enterría: *...son justamente la base entera del ordenamiento, la que ha de prestar a éste su sentido propio, la que ha de presidir, por tanto, toda su interpretación y aplicación*<sup>15</sup>.

En ese orden de ideas, como principio general, que constituye la razón de existir y el fundamento de actuación de las Administraciones Públicas, la CE en su artículo 103.1, determina de manera expresa que *La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho*. Efectivamente, la señalada disposición constitucional fija el fundamento y la ruta a seguir por el sector público en la consecución de los fines del estado, destacando su naturaleza de servicio al interés general y la importancia del principio de legalidad, esto es, del sometimiento pleno de su actuación al Derecho, que resulta sumamente relevante en lo que respecta al sistema presupuestario, y sobre el que vamos a comentar seguidamente.

Adicionalmente, a lo largo de todas las disposiciones que integran la CE, se pueden observar referencias a diversos principios vinculados al gasto público y que, por lo tanto, impactan al sistema presupuestario y lo condicionan, a saber: el principio de legalidad (art. 133.4 CE); la igualdad contributiva al gasto público (art. 31.1 CE); la eficiencia y economía (art. 31.2 CE); la asignación equitativa de los recursos públicos (art. 31.2 CE); la subordinación de la riqueza nacional al interés general (art. 128.1 CE); la universalidad y anualidad del presupuesto (art. 134 CE); la estabilidad presupuestaria (art. 135 CE); y, por último, el control (art. 136 CE)<sup>16</sup>.

Seguidamente, analizaremos los principios que nos parecen más relevantes para el objeto del presente estudio, encaminado a conectar las reglas de la gestión presupuestaria con el desarrollo de la actividad bilateral del sector público, a través de la contratación pública.

<sup>15</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (2006), *La constitución como norma y el tribunal constitucional*, 4ta. edición, Navarra, Aranzadi, p. 105.

<sup>16</sup> Ver sentencias del TC 134/2011, de 20 de julio y 11/206, de 9 de junio.

### 2.1.1.1. El principio fundamental de la legalidad en materia presupuestaria

Como pudimos observar de la citada disposición constitucional contenida en el artículo 103.1, toda la actuación de los órganos del sector público debe estar sometida plenamente a la ley y al Derecho, en consecuencia, ajustada al principio de legalidad general, lo que quiere decir que, sus actuaciones deben estar previamente habilitadas por las normas jurídicas y no deben contrariar las disposiciones legales y constitucionales.

Precisamente, dentro de la noción general del principio de legalidad, y especialmente enfocado en el ámbito presupuestario o financiero, encontramos una subespecie de este principio transversal, ahora considerado en materia de gasto público; partiendo del supuesto que se concretiza con la concepción de Ley de los Presupuestos Generales del Estado, según el fundamento jurídico legitimador previsto en determinados preceptos contenidos en los artículos 133 y 134 de la Constitución Española<sup>17</sup>.

Las citadas disposiciones constitucionales, aportan el contenido sustancial del principio de la legalidad presupuestaria, al señalar, por una parte, que *las Administraciones Públicas, sólo podrán contraer obligaciones financieras y realizar gastos de acuerdo con las leyes*<sup>18</sup>, y, por otra parte, cuando determina expresamente que *corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales, su examen, enmienda y aprobación*<sup>19</sup>, lo que se conoce como el principio de competencia o de reserva de ley<sup>20</sup>.

Se observa, con meridiana claridad, que la CE perfila la dimensión ontológica del principio de legalidad presupuestaria, a través de la generación de unas premisas fundamentales, a saber: i. Los Presupuestos Generales del Estado, se constituyen en una ley, con características especiales, y por lo tanto de estricto y obligatorio cumplimiento; ii. La competencia para la elaboración del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado le corresponde al Gobierno, que debe presentar a la consideración del Parlamento, ya que,

---

<sup>17</sup> El profesor PAREJO ALFONSO, lo denomina el juego combinado de los principios de legalidad administrativa y presupuestaria o financiera, justificándolo de la siguiente forma: *...los actos administrativos generadores de gasto están sujetos a un doble bloque normativo (administrativo y financiero), de modo que, de un lado deben ser fruto de una habilitación legal suficiente y ser conformes con la normativa que regule su objeto y, de otro lado, el gasto a que se den lugar debe tener lugar dentro de los medios financieros y a tenor de la lógica de su disposición.* (PAREJO ALFONSO, Luciano, *Ob. cit.*, p. 963). Por su parte la STC 294/1994, de 7 de noviembre, lo califica como “peculiar entrecruzamiento”. GARCÍA MOLINERO, entiende al principio de legalidad como el sometimiento al derecho de toda la actividad económica, financiera y presupuestaria de todos los entes públicos. GARCÍA MOLINERO, Álvaro (2023), *El control de la contratación pública: por un control de calidad capaz de aportar valor añadido a las políticas de compra pública*, Capítulo 28 en *Cinco años de la ley de Contratos del Sector Público: Estudio de situación y soluciones para su regulación*, Jaime Pintos Santiago (coord.), Navarra, Aranzadi, p. 810.

<sup>18</sup> Ver artículo 133.4 de la CE.

<sup>19</sup> Ver artículo 134.1. de la CE.

<sup>20</sup> El fundamento jurídico del principio de competencia se puede ubicar en los artículos 66.2 y 134.1 de la CE y en el artículo 36 de la LGP.

a las Cortes Generales, le corresponde la atribución de examinar, realizar enmiendas y aprobar la referida ley, así como los sucesivos proyectos de leyes que impacten a la ley presupuestaria, al proponer aumento del gasto público o disminución de los ingresos del ejercicio correspondiente; y, iii. No se podrá contraer ningún tipo de obligaciones financieras o realizar gastos que no estén previstos en la Ley de Presupuestos Generales de Estado, como regla general, lo cual es muy importante para la gestión del sector público, así como, de especial relevancia para la consideración de los procedimientos de compras públicas.

Adicionalmente, se debe mencionar que, bajo el cobijo del principio de legalidad presupuestaria, se desprenden una serie de principios jurídicos instrumentales que, por ende, se convierten en reglas fundamentales aplicables a la gestión presupuestaria en el sector público, como son:

- i. El principio de unidad del tesoro, constituido por la integración formal de todos los recursos financieros, sean dinero, valores o créditos de la Administración General del Estado, sus organismos autónomos y el resto de entidades del sector público administrativo estatal, tanto por operaciones presupuestarias como no presupuestarias, tal como lo establece el artículo 96 de la LGP; siendo la utilidad de este principio servir a la unidad de caja, mediante la centralización de los fondos y valores, para responder por las obligaciones del estado y recaudar sus derechos o recursos, entre otras funciones; como se verá más adelante este principio está estrechamente ligado al principio de universalidad del presupuesto.
- ii. El principio de contabilidad, contenido en el artículo 119 de la LGP, determina la obligación que recae sobre las entidades integrantes de sector público estatal, en aplicar los principios contables que correspondan, para reflejar toda clase de operaciones, costes y resultados de su actividad, como para facilitar datos e información con trascendencia económica. Quedando sometidas a la obligación de rendir cuentas de sus operaciones, cualquiera que sea su naturaleza, al Tribunal de Cuentas (TCu), por conducto de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE).
- iii. El principio de especialidad del gasto, representa una de las manifestaciones más claras del principio de legalidad presupuestaria, que se desprende principalmente del precepto normativo contenido en el artículo 42 de la LGP, el cual señala: *Los créditos para gastos se destinarán exclusivamente a la finalidad específica para la que hayan sido autorizados por la Ley de Presupuesto o a la que resulte de las modificaciones aprobados conforme a esta ley.* Esto quiere decir, que, así como no se podrán adquirir compromisos para los cuales no existan créditos presupuestarios previamente definidos, tampoco se podrá disponer de créditos para una finalidad distinta a la expresamente prevista en

la ley, lo que también nos conecta con especial relevancia con el tema de la contratación estatal, y los objetivos que se persigue en toda contratación.

El profesor PAREJO ALFONSO afirma que este principio posee una triple dimensión: cuantitativa (finalidad a perseguir con el gasto); cualitativa (volumen máximo de gasto autorizado); temporal (exigencia de gasto en el período anual correspondiente)<sup>21</sup>. En consecuencia, se exige la necesaria correspondencia entre los créditos presupuestarios y los objetivos a los cuales están dirigidos programáticamente, así como en lo que respecta a limitación del gasto en función del crédito asignado en las partidas presupuestarias correspondientes, con la obligación de no superar los importes presupuestarios, y que el crédito se ejecute dentro de la anualidad para la cual fue aprobado el correspondiente presupuesto; por lo que debe existir una exacta vinculación entre el crédito y el objetivo para el cual fue destinado.

En resumen, el principio de la especialidad del crédito implica un mandato sobre las autoridades públicas, para que sean muy precisas y detalladas a la hora de estimar los gastos dentro de la formulación de la ley de presupuesto, no sólo desde el punto de vista cuantitativo, sino también tomando en consideración aspectos objetivos y programáticos, en ese sentido, resulta conveniente atender al contenido técnico de los clasificadores económicos-presupuestarios, ya que precisamente la autorización general parlamentaria establecida en la Ley de Presupuestos Generales, se concreta en función del detalle del gasto, lo que trae consigo que los referidos recursos solo puedan ser usados para el fin autorizado expresa y legalmente.

Este principio resulta de suma importancia a la hora de desarrollar cualquier procedimiento de contratación pública, en virtud de que el objeto de la contratación debe estar vinculado al objeto del crédito presupuestario por medio del cual se pagará la contraprestación correspondiente. Se constituye en una conexión absoluta entre el principio de legalidad del gasto, el principio de especialidad y la prohibición de asumir obligaciones o compromisos que no tengan cobertura presupuestaria, adecuada y específica.

No obstante, lo anterior, excepcionalmente es posible efectuar modificaciones presupuestarias en el curso de la ejecución anual de un presupuesto público, previas a la gestión del gasto, por la vía de transferencias (art. 52 LGP), generaciones (art. 53 LGP), ampliaciones (art. 54 LGP), créditos extraordinarios y suplementos de créditos (arts. 55, 56 y 57 LGP) e incorporaciones (art. 58 LGP), previo cumplimiento de las formalidades legales, y en los supuestos que la norma lo permita.

---

<sup>21</sup> PAREJO ALFONSO, Luciano, *Ob. cit.*, p. 961.

### 2.1.1.2. Principios de igualdad contributiva del gasto público y de asignación eficiente de los recursos públicos

En virtud de que las haciendas públicas se alimentan de los ingresos públicos, que se originan principalmente de la actividad impositiva o de los sistemas tributarios, uno de los principios fundamentales vinculado a la concepción del gasto público y, por ende, a la gestión presupuestaria, es el principio de justicia o igualdad contributiva al gasto público, regulado en el artículo 31.1 de la CE.

Este precepto constitucional obliga a todas las personas a contribuir al sostenimiento de los gastos públicos en los que debe incurrir el sector público en el cumplimiento de sus fines de interés general, a través de un sistema tributario fundado en los principios de igualdad y progresividad, que debe atender a la capacidad económica de la persona y que, en ninguna circunstancia, tenga efectos confiscatorios sobre el patrimonio del contribuyente.

No obstante, la norma constitucional en su artículo 31.2, no sólo se limita a establecer la carga para el contribuyente de contribuir equitativamente en el sostenimiento del gasto público, sino que, al mismo tiempo se establece una obligación para el sector público a la hora de asignar los recursos públicos de forma equitativa en función de cubrir esos gastos públicos, política que deberá atender a criterios de buen gobierno, como son los criterios de eficiencia, economía y racionalidad, en la ejecución del gasto público.

Este principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, ha sido desarrollado, posteriormente, en el artículo 7 de la LOEPSE, estableciendo que se constituye en una norma de optimización de referencia para la orientación de las políticas de gasto público, las cuales deberán encuadrarse en un marco de planificación plurianual y de programación y presupuestación, atendiendo a la situación económica, a los objetivos de política económica y al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. En ese sentido, se reafirma que la gestión de los recursos públicos deberá estar basada en criterios de eficacia, eficiencia, economía y racionalidad, a cuyo fin se aplicarán políticas de racionalización del gasto y de mejora de la gestión del sector público; siempre teniendo como norte el interés general.

Especialmente, en materia de racionalización del gasto público en la contratación pública, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), emitió una recomendación en la que reconoce que la contratación pública es un pilar fundamental de la gobernanza estratégica, pues se trata de una herramienta de política pública que permite orientar los fondos públicos a necesidades reales de la ciudadanía, por lo que aconseja racionalizar el gasto de la contratación pública combinando los procedimientos de contratación con la gestión de las finanzas

públicas para mejorar el conocimiento sobre el gasto que se dedica a las compras públicas<sup>22</sup>.

### 2.1.1.3. Principio de universalidad y anualidad

Se entiende por principio de universalidad presupuestaria la comprensión de la dimensión integral del presupuesto público, visto como un universo dentro del que se encuentran integrados varios elementos necesarios para otorgarle esencia y operatividad, de forma autónoma. Para entender el principio de universalidad presupuestaria se debe conocer a los presupuestos públicos en una dimensión integral, esto es, como un verdadero sistema programático compuesto por una serie de elementos en la persecución de objetivos de interés general, estos son, los recursos o ingresos, la programación y limitación de gastos, las operaciones de financiamiento, y los programas, actividades o metas que definen el ejercicio financiero correspondiente.

Por otra parte, los Presupuestos Generales del Estado, en términos generales, tendrán carácter anual, esto es, se diseñan para ser ejecutados en una anualidad, que tradicionalmente coincide con el ejercicio fiscal o año calendario. En definitiva, tal como lo prevé el artículo 134 de la CE, en este instrumento de planificación, gestión y control, se deberán incluir la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal, y en él, se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado, para el referido año. En virtud de lo anterior, y salvo las modulaciones que se han venido presentando por la irrupción de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera que se fundan en la plurianualidad, las leyes de presupuesto tienen una duración ordinaria determinada de un año, ajustada al año fiscal, lo que se ha denominado como el principio de temporalidad presupuestaria<sup>23</sup> o la vigencia anual del presupuesto, y que encuentra desarrollo legislativo en los artículos 27.1 y 34.1 de la LGP<sup>24</sup>.

### 2.1.1.4. Los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera

A partir de instrucciones precisas del Derecho de la Unión Europea y, de conformidad con lo establecido en el artículo 135 de la CE, se erigen forta-

---

<sup>22</sup> RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime (2023), “La buena administración en la contratación pública”, Capítulo 3, en *Cinco años de la Ley de Contratos del Sector Público: Estudio de situación y soluciones para su regulación*, Jaime Pintos Santiago (coord.), Navarra, Aranzadi, p. 137.

<sup>23</sup> CANÓNICO SARABIA, Alejandro, *Ob. cit.*, p. 290.

<sup>24</sup> Artículo 27.1 de la LGP: *La gestión del sector público estatal está sometida al régimen de presupuesto anual aprobado por las Cortes Generales y enmarcado en los límites de un escenario plurianual.*

lecidos los principios de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera, que vinculan a todos los órganos que ejercen el Poder Público, y a los que debe adecuarse la política presupuestaria del sector público, encaminada a garantizar un crecimiento económico sostenido del Estado y a la creación de empleos de calidad<sup>25</sup>.

En el artículo 26 de la LGP, ya se mencionaba la necesaria aplicación de los principios de estabilidad presupuestaria en la programación presupuestaria, además de la consideración de los principios de plurianualidad, transparencia, eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, responsabilidad y lealtad institucional; No obstante, es en la LOEPSF, dictada con posterioridad, donde se regulan con mayor detalle.

Se entiende a la estabilidad presupuestaria como evolución o reafirmación del clásico principio de equilibrio presupuestario, pero reinterpretado, basado en la integración precisamente de la noción de equilibrio con el superávit presupuestario, entendida como la capacidad de financiamiento; es decir que sus ingresos no financieros sean iguales o mayores que sus gastos no financieros, según las normas de la Contabilidad Nacional. Cabe destacar que este principio ha cobrado mucha relevancia en el escenario europeo, ya que contribuye a disciplinar la elaboración, aprobación y ejecución de los Presupuestos Generales del Estado y demás actuaciones que afecten a los gastos o ingresos de todas las Administraciones Públicas, con el objeto de que se realicen en un marco de estabilidad presupuestaria, coherente con la normativa europea<sup>26</sup>.

Por su parte, el principio de sostenibilidad financiera se encuentra referido a la capacidad para financiar compromisos de gastos presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad de deuda comercial conforme a lo establecido en la LOEPSF, en la normativa sobre morosidad y en la normativa europea. En ese sentido, se debe valorar sus repercusiones y sus efectos a largo plazo para garantizar la sostenibilidad financiera de la Hacienda Pública<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> PAREJO ALFONSO, Luciano, *Ob. cit.*, p. 953.

<sup>26</sup> Sobre el principio de estabilidad presupuestaria se recomienda consultar: MARTÍ DEL MORAL, Antonio (2012), “La constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria”, *Crisis económica y reforma del régimen local*, Luis Cosculluela (dir.), Navarra, Thomson Reuters-Aranzadi.

<sup>27</sup> Nos enseña VILLAR ROJAS, que el principio de sostenibilidad financiera es un medio, no un fin en sí mismo, que tiene por propósito asegurar una gestión pública eficiente, y especialmente la viabilidad de los servicios públicos, en general, garantizando su calidad, continuidad y regularidad, en función de los recursos disponibles, a los fines de no provocar su mal funcionamiento, deterioro o cierre, para poder garantizar la satisfacción de necesidades presentes y futuras. (VILLAR ROJAS, Francisco (2023), *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, Vol. 7. Madrid: Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, pp. 7-40). Adicionalmente sobre el principio de sostenibilidad se recomienda consultar: FERNÁNDEZ, Tomás Ramón (2016), Reflexiones sobre la sostenibilidad de los servicios públicos, un nuevo principio general en gestación, *Revista de Administración Pública*, núm. 200, mayo-agosto 2016, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 439-450; SALVADOR ARMENDÁRIZ, María Amparo (2020), El principio constitucional de estabilidad presupuestaria en el marco de la macroeconomía: consecuencias y dificultades de su juridificación, *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, núm. 2, Madrid: Marcial Pons, pp. 161-206.



En definitiva, ambos principios, tanto el de estabilidad presupuestaria como el de sostenibilidad financiera, se basan en las reglas fiscales de equilibrio o superávit estructural, ya que existe la prohibición constitucional para el Estado y las Comunidades Autónomas, de incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros.

Adicionalmente, debemos mencionar el resto de los principios jurídicos de gran relevancia en la actualidad, vinculados a la estabilidad presupuestaria y a la sostenibilidad financiera, que se regulan de forma expresa dentro de los artículos comprendidos del 3 al 9 de la LOEPSF, a saber: i. El principio de plurianualidad (art. 5 LOEPSF); ii. El principio de transparencia (art. 6 LOEPSF); iii. El principio de responsabilidad (art. 8 LOEPSF); iv. El principio de lealtad institucional (art. 9 LOEPSF). Todo esto aporta un marco normativo y principista de cardinal importancia para garantizar una gestión de los recursos públicos de forma eficiente, transparente y atendiendo a una buena administración de los asuntos públicos, que antepone los intereses generales sobre cualquier interés subalterno o marginal.

#### 2.1.1.5. El principio de control público

El control es una de las nociones esenciales del derecho público, relacionada con la gestión pública. Todas las modalidades de gestión de los organismos públicos deben estar sometidas a una revisión y fiscalización que vele porque esa administración se adecue a la legalidad y a la racionalidad, siendo muy necesario el control en todo sistema estatal organizado, para evaluar los indicadores de gestión y contribuir a una correcta y sana administración pública.

Pues bien, una de las manifestaciones del control público, es precisamente, el control fiscal, el control de las cuentas públicas, que supone un sistema estructurado para supervisar la legalidad, la regularidad, la eficiencia y eficacia, la economía y la sinceridad de los ingresos, gastos, bienes y gestión de los órganos y funcionarios de las Administraciones Públicas.

El control fiscal de la gestión económico-financiera del sector público estatal, puede ser ejercido desde dos perspectivas, una de control interno y otra de control externo, ambos regulados de manera general en el artículo 140 de la LGP. Entendiendo, por control interno, aquel que se lleva a cabo por parte de órganos de la propia entidad, integrados en su organización, frente al control externo que se efectúa desde órganos situados fuera de la organización, esto es, no integrados en la entidad controlada.

El control interno de la gestión económica y financiera del sector público estatal<sup>28</sup>, con plena autonomía respecto de las autoridades y demás entidades cuya

---

<sup>28</sup> En el caso de las Entidades Locales, el control interno se encuentra previsto en el artículo 213 y ss. del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la

gestión controle, corresponde a la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE). Este control interno es ejercido a través de: i. La función interventora; ii. El control financiero permanente; y iii. La auditoría pública.

La función interventora, que tiene por objeto controlar, antes de que sean aprobados, los actos del sector público estatal que den lugar al reconocimiento de derechos o a la realización de gastos, así como los ingresos y pagos que de ellos se deriven, y la inversión o aplicación en general de sus fondos públicos, con el fin de asegurar que su gestión se ajuste a las disposiciones aplicables en cada caso<sup>29</sup> comprendiendo su ejercicio: a) La fiscalización previa de los actos que reconozcan derechos de contenido económico, aprueben gastos, adquieran compromisos de gastos, o acuerden movimientos de fondos y valores; b) La intervención del reconocimiento de las obligaciones y de la comprobación de la inversión; c) La intervención formal de la ordenación del pago; d) La intervención material del pago<sup>30</sup>.

El control financiero permanente, tendrá por objeto la verificación de una forma continua realizada a través de la correspondiente intervención delegada, de la situación y el funcionamiento de las entidades del sector público estatal en el aspecto económico-financiero, para comprobar el cumplimiento de la normativa y directrices que les rigen y, en general, que su gestión se ajusta a los principios de buena gestión financiera y en particular al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de equilibrio financiero<sup>31</sup>.

La Auditoría pública, consistirá en la verificación, realizada con posterioridad y efectuada de forma sistemática, de la actividad económico-financiera del sector público estatal, mediante la aplicación de los procedimientos de revisión selectivos contenidos en las normas de auditoría e instrucciones que dicte la Intervención General de la Administración del Estado<sup>32</sup>.

En el ámbito de las compras públicas, esta función de control la podemos observar en todas las fases de la contratación, sobre la base de la fiscalización e intervención previa que permite comprobar determinados extremos. En ese sentido, la fiscalización e intervención previa de gastos u obligaciones en cada uno de los órganos que integran la Administración General del Estado se realizará de manera general mediante la comprobación de: i. La existencia de crédito presupuestario y que el propuesto es el adecuado y suficiente a la naturaleza del gasto u obligación que se proponga contraer; ii. Que los gastos u obligaciones se proponen al órgano competente para la aprobación, compromiso del gasto o reconocimiento de la obligación; iii. Que la competencia del órgano de contratación

---

Ley Reguladora de las Haciendas Locales, contando además con una regulación especial contenida en el Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local.

<sup>29</sup> Artículo 148 de la LGP.

<sup>30</sup> Artículo 150.2 de la LGP.

<sup>31</sup> Artículo 157 de la LGP.

<sup>32</sup> Artículo 162 de la LGP.

y en general del que dicte el acto administrativo, cuando dicho órgano no tenga atribuida la facultad de aprobación, compromiso del gasto o reconocimiento de la obligación de que se trate; iv. Que los expedientes de compromiso de gasto responden a gastos aprobados y, en su caso, fiscalizados favorablemente<sup>33</sup>.

No obstante, este control también se pone de manifiesto en: i. Los expedientes de contratos de obras<sup>34</sup>; ii. Los expedientes de contratos de suministros<sup>35</sup>; iii. Los expedientes de contratos de servicios<sup>36</sup>; iv. Los contratos tramitados a través de acuerdos marcos y sistemas dinámicos de adquisición<sup>37</sup>; v. Los expedientes de contratos de concesión de obras<sup>38</sup>; vi. Los expedientes relativos a otros contratos de servicios<sup>39</sup>; vii. Los expedientes de ejecución de trabajos por la propia Administración: contratos de colaboración con empresarios particulares y encargos a medios propios personificados<sup>40</sup>.

Mientras que el control externo lo ejerce el Tribunal de Cuentas (TCu), como supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del sector público, sin perjuicio de su función jurisdiccional dirigida al enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de fondos públicos<sup>41</sup>. Dentro de las funciones del TCu, previstas en el 31.c) de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, se encuentran: *el examen de los expedientes referentes a los contratos celebrados por la Administración del Estado y de las demás entidades del sector público*, comprendida en los distintos momentos de su preparación, perfección y adjudicación, formalización, afianzamiento, ejecución, modificación y extinción<sup>42</sup>.

Este Tribunal, depende directamente de las Cortes Generales, ejerciendo sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado. En concreto, la función fiscalizadora externa, permanente y consuntiva del TCu, se refiere al sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad y de buena gestión financiera. Los resultados de la fiscalización se exponen mediante informes, memorias, mociones y notas, que se aprueban por el Pleno del Tribunal y se elevan a las

---

<sup>33</sup> Todos estos aspectos se encuentran previstos en la Resolución de 25 de julio de 2018, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 20 de julio de 2018, por el que se da aplicación a la previsión de los artículos 152 y 147 de la Ley General Presupuestaria, respecto al ejercicio de la función interventora en régimen de requisitos básicos en el ámbito de los contratos del sector público y encargos a medios propios. (en lo sucesivo Res. 25/07/2018, IGAE).

<sup>34</sup> Apartado 2do de la Res. 25/07/2018, IGAE.

<sup>35</sup> Apartado 3ero de la Res. 25/07/2018, IGAE.

<sup>36</sup> Apartado 4to de la Res. 25/07/2018, IGAE.

<sup>37</sup> Apartado 5to de la Res. 25/07/2018, IGAE.

<sup>38</sup> Apartado 6to de la Res. 25/07/2018, IGAE.

<sup>39</sup> Apartado 7mo de la Res. 25/07/2018, IGAE.

<sup>40</sup> Apartado 8vo de la Res. 25/07/2018, IGAE.

<sup>41</sup> Artículo 136 de la CE, regulándose en su artículo 153.d), el control económico y presupuestario de las CC.AA.

<sup>42</sup> Véase artículos 39 y 40 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

Cortes Generales y, en lo que les afecte, a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y a los Plenos de las Corporaciones locales.

Por último, la LCSP, prevé en su artículo 335, la obligación de remitir los contratos al Tribunal de Cuentas, a los fines del ejercicio de su función fiscalizadora. Así como resulta conveniente el control sobre la ejecución de los contratos para verificar el cumplimiento del principio de eficiencia en el gasto público, que expresamente se regula en el citado artículo 1 de la LCSP<sup>43</sup>.

## 2.2. Gestión de los Presupuestos Generales del Estado

El proceso mediante el cual se aprueban y materializan los Presupuestos Generales del Estado, se le denomina ciclo presupuestario, el cual está integrado por una serie de etapas o fases, que la doctrina ha identificado de diferentes formas, partiendo de la interpretación de los preceptos legales. Lo cierto es, que al presupuesto le toca transitar por una serie de pasos perfectamente establecidos para que su contenido, una vez aprobado, pueda ejecutarse adecuadamente, y lo particular de este proceso es que participan diferentes órganos de distintos Poderes Públicos, para tratar de garantizar que el producto resultante cumpla con los estándares de la legalidad y con el resto de los principios a los cuales nos hemos referido anteriormente.

Concretamente, las fases o etapas que constituyen el ciclo presupuestario son: i. La formulación o elaboración, que le corresponde a los órganos el Poder Ejecutivo; ii. La discusión y aprobación, atribución del Parlamento u órgano legislativo; iii. La gestión o ejecución, destinado a los distintos órganos administrativos llamados a materializar o cumplir con los fines públicos a través del contenido presupuestario y; iv. El control, en sus dos vertientes: interno y externo.

En esta oportunidad nos referiremos especialmente a la fase de gestión o ejecución presupuestaria, por la relevancia de esta y su conexión indisoluble con el desarrollo de las actividades contractuales de las Administraciones Públicas, que suponen la asunción de compromisos bilaterales. Pues bien, la gestión del presupuesto de gastos del Estado, de sus organismos autónomos y de las entidades integrantes del sector público estatal con presupuesto limitativo, así como, de las Entidades gestoras y Servicios comunes de la Seguridad Social, se realizará a través de las siguientes fases de ejecución presupuestaria<sup>44</sup>:

---

<sup>43</sup> PÉREZ MARTÍNEZ, Diego (2023), “Responsable del contrato”, Capítulo 26, en Cinco años de la Ley de Contratos del Sector Público: Estudio de situación y soluciones para su regulación, Jaime Pintos Santiago (coord.), Navarra, Aranzadi, p. 749.

<sup>44</sup> Véase artículo 73 de la LGP. Así como la regla de la Orden de 1 de febrero de 1996, por la que se aprueba la Instrucción de operatoria contable a seguir en la ejecución del gasto del Estado, la cual establece que 1. *La ejecución de los gastos presupuestarios se realizará en las siguientes fases: a) Autorización del gasto. b) Compromiso del gasto. c) Reconocimiento de la obligación. 2. La ordenación y ejecución de los pagos correspondientes a las obligaciones reconocidas por gastos presupuestarios se realizarán de acuerdo con lo que se establezca en la Orden que regule los procedimientos para el pago de obligaciones de la Administración General del Estado.*

i. Aprobación del gasto; ii. Compromiso de gasto; iii. Reconocimiento de la obligación; iv. Ordenación del pago; y v. Pago material.

### 2.2.1. *Autorización o aprobación del gasto*

Partiendo de la base, que los créditos para gastos son limitativos, no podrán adquirirse compromisos de gastos ni adquirirse obligaciones por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, siendo nulos de pleno derecho los actos administrativos y las disposiciones generales con rango inferior a ley que incumplan esta limitación<sup>45</sup>, la autorización o aprobación del gasto, hace referencia precisamente al acto mediante el cual se autoriza la realización de un gasto determinado por una cuantía cierta o aproximada autorizada en los estados de gasto, reservando a tal fin la totalidad o parte de un crédito presupuestario<sup>46</sup> es decir, es el acto administrativo por el que la autoridad competente para gestionar un gasto con cargo a un crédito presupuestario aprueba su realización, determinando su cuantía de forma cierta, o bien de la forma más aproximada posible cuando no pueda calcularse exactamente, reservando a tal fin la totalidad o una parte del crédito presupuestario<sup>47</sup>.

Observamos entonces, como en materia de contratación pública, la tramitación del expediente de contratación no sólo requiere del cumplimiento de requisitos en el orden administrativo, sino que, además es necesario cumplir con exigencias de tipo presupuestario, como sería precisamente la aprobación o autorización del gasto. No obstante, en el ámbito de las contrataciones del Estado, la aprobación del gasto viene supeditada a la resolución motivada por el órgano de contratación que apruebe el expediente de contratación<sup>48</sup> y disponga la apertura del procedimiento de adjudicación, tal y como lo establece el artículo 117 de la LCSP.

Los trámites y actuaciones a llevar a cabo para autorizar la realización de un gasto quedarán reflejados en un expediente de gasto, el cual, una vez aprobado, constará en un documento “A”, de autorización de gastos de ejercicio corriente, por el importe que de dicho expediente corresponda al presupuesto en curso y, en su caso, un documento “A” de autorización de gastos de ejercicios posteriores en el que se detallará la distribución por anualidades de la parte de gasto que se aprueba con cargo a presupuestos futuros<sup>49</sup>.

---

<sup>45</sup> Artículo 46 de la LGP.

<sup>46</sup> Véase artículo 73.2 de la LGP.

<sup>47</sup> Regla 21 de la Orden de 1 de febrero de 1996, por la que se aprueba la Instrucción de operatoria contable a seguir en la ejecución del gasto del Estado.

<sup>48</sup> Esta aprobación se efectuará siempre y cuando el expediente de la contratación integre toda la documentación que exige el artículo 116 de la LCSP.

<sup>49</sup> Regla 21 de la Orden de 1 de febrero de 1996, por la que se aprueba la Instrucción de operatoria contable a seguir en la ejecución del gasto del Estado.

### 2.2.2. *Compromiso de gasto o disposición*

El compromiso es el acto mediante el cual se acuerda, tras el cumplimiento de los trámites legalmente establecidos, la realización de gastos previamente aprobados, por un importe determinado o determinable. El compromiso es un acto con relevancia jurídica para con terceros, vinculando a la Hacienda Pública estatal o a la Seguridad Social a la realización del gasto a que se refiera en la cuantía y condiciones establecidas<sup>50</sup>.

Se observa entonces, que, el compromiso de gastos o disposición es el acto administrativo en virtud del cual la autoridad competente acuerda o concierta con un tercero, según los casos, y tras el cumplimiento de los trámites que con sujeción a la normativa vigente procedan, la realización de obras, la prestación de servicios o la adquisición de bienes, que previamente hubieran sido autorizados. En ese sentido, una vez comprometido el gasto, el Servicio gestor formulará un documento “D”, de compromiso de gastos de ejercicio corriente, por el importe correspondiente al Presupuesto en curso y, en su caso, un documento “D” de compromiso de gastos de ejercicios posteriores en el que detallará la distribución por anualidades de los compromisos que habrán de ser financiados con presupuestos de futuros ejercicios<sup>51</sup>.

En el ámbito de las contrataciones públicas, el compromiso de gasto se evidencia desde el momento en que se registra en el sistema de información contable de la Administración, el compromiso adquirido con el adjudicatario mediante la contabilidad y emisión del documento “D” en el presupuesto de gastos correspondiente.

### 2.2.3. *Reconocimiento de la obligación*

El reconocimiento de la obligación, es el acto administrativo en virtud del cual la autoridad competente acepta formalmente, con cargo al Presupuesto del Estado, una deuda a favor de un tercero como consecuencia del cumplimiento por parte de éste de la prestación a que se hubiese comprometido, según el principio del servicio hecho, o bien, en el caso de obligaciones no recíprocas, como consecuencia del nacimiento del derecho de dicho tercero en virtud de la Ley o de un acto administrativo que, según la legislación vigente, lo otorgue<sup>52</sup>.

Previo al reconocimiento de las obligaciones ha de acreditarse documentalmentemente, ante el órgano competente, la realización de la prestación o

<sup>50</sup> Artículo 73.3 de la LGP.

<sup>51</sup> Regla 22 de la Orden de 1 de febrero de 1996, por la que se aprueba la Instrucción de operatoria contable a seguir en la ejecución del gasto del Estado.

<sup>52</sup> Regla 23 de la Orden de 1 de febrero de 1996, por la que se aprueba la Instrucción de operatoria contable a seguir en la ejecución del gasto del Estado.

el derecho del acreedor, de conformidad con los acuerdos que en su fase autorizaron y comprometieron el gasto. Asimismo, llevará implícita la correspondiente propuesta de pago, entendida como, la solicitud por parte de la autoridad competente que ha reconocido la existencia de una obligación, para que, de acuerdo con la normativa vigente, el Ordenador general de Pagos, proceda a efectuar la ordenación de su pago, con observancia del documento “OK” emitido por el servicio gestor, que ha de servir como documento justificante de la operación<sup>53</sup>.

De lo anterior, se infiere que, es precisamente en esta fase donde, la Administración reconoce la existencia de un crédito exigible a la Hacienda Pública, el cual deviene de un gasto que ha sido aprobado, comprometido y que admite la propuesta de pago correspondiente.

#### 2.2.4. Ordenación de pago

El proceso para la ordenación de pago conlleva la ejecución de unas actuaciones previas, como son: i. Completar las propuestas de pago con los datos que, contenidos en el Fichero Central de Terceros, sean necesarios para que pueda realizarse adecuadamente su ordenación; ii. Validar los datos relativos a la forma de pago de las propuestas; iii. Validar la posible existencia de algunas incidencias<sup>54</sup>.

De conformidad con lo previsto en el artículo 198 de la LCSP, la ordenación del pago se materializa una vez realizada la prestación en los términos previstos en el contrato y presentada la factura para tales fines<sup>55</sup>.

### III. LA DISCIPLINA PRESUPUESTARIA EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

El estudio de la disciplina presupuestaria en la contratación pública conlleva la evaluación de las políticas públicas, centradas precisamente en los aspectos económicos y financieros de la actividad contractual del sector público, cuando se afecte a los gastos públicos, debiendo valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse de forma estricta a las disponibilidades de créditos

---

<sup>53</sup> Regla 23.3 de la Orden de 1 de febrero de 1996, por la que se aprueba la Instrucción de operatoria contable a seguir en la ejecución del gasto del Estado.

<sup>54</sup> Véase apartado octavo de la Orden PRE/1576/2002, de 19 de junio, por la que se regula el procedimiento para el pago de obligaciones de la Administración General del Estado.

<sup>55</sup> El proceso y la forma para efectuar el pago se llevará a cabo de conformidad con lo previsto en el artículo 198 de la LCSP y el apartado octavo de la Orden PRE/1576/2002, de 19 de junio, por la que se regula el procedimiento para el pago de obligaciones de la Administración General del Estado. Así mismo, se debe tener en cuenta la Ley 15/2020, de 5 de julio, de modificación de la Ley 03/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en operaciones comerciales.

presupuestarios y a los límites de los escenarios presupuestarios plurianuales<sup>56</sup>.

Esta disciplina presupuestaria surge del principio de legalidad financiera o presupuestaria, contemplado en el artículo 134.4 de la CE, al que nos referimos con anterioridad, el cual establece que *Las administraciones públicas sólo podrán contraer obligaciones financieras y realizar gastos de acuerdo con las leyes*. En ese sentido, sobre la base de lo previsto en el artículo constitucional antes mencionado, los procedimientos de contratación pública se constituyen como uno de los mecanismos por medio de los cuales las administraciones gestionan o ejecutan los créditos presupuestarios a través de la realización del gasto público, debiendo respetarse en todo momento las reglas presupuestarias.

En líneas generales se observa como los aspectos presupuestarios son de obligatorio cumplimiento en primer lugar, para entender que la actividad de las compras públicas cumple con los preceptos legales contenidos en la LCSP y demás normas que rigen la materia, luego para mostrar una gestión pública eficiente en la ejecución de los recursos públicos, y mucho más, si se trata del desarrollo de una contratación pública estratégica, basada en la incorporación de cláusulas sociales, ambientales y económicas que potencien las políticas públicas en función del interés general; y, al mismo tiempo, al atender los aspectos presupuestarios, se cumple con los principios de transparencia e integridad, necesarios para disminuir la corrupción y optimizar las bondades de desarrollo que aporta el sector estratégico de las compras públicas, facilitando, por último, la aplicación de los sistemas de contabilidad y control público.

#### IV. LAS REGLAS PRESUPUESTARIAS APLICABLES EN EL ÁMBITO DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

Los procedimientos de contratación pública, desde su inicio se han de regir por un conjunto de reglas y principios presupuestarios, que se ponen de manifiesto en cada una de las fases de desarrollo de los referidos procedimientos contractuales, por lo que a continuación, estudiaremos las etapas o aspectos que consideramos más relevantes desde la planificación, ejecución y el control del gasto público.

##### 4.1. Planificación de la actividad económica y el Presupuesto General del Estado

En cuanto a la planificación de la actividad económica en España, el artículo 131 constitucional, establece que *El Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la*

<sup>56</sup> Véase artículo 26.2 de la LOEPSF.



*riqueza y su más justa distribución.* Observamos que, se le atribuye al Gobierno, en el mismo texto constitucional, la competencia para elaborar los proyectos de planificación de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas.

La planificación de la actividad económica general, se encuentra encuadrada en el plan presupuestario a medio plazo<sup>57</sup>, el cual se incluirá en el Programa de Estabilidad, en el que se enmarcará la elaboración de los presupuestos anuales y a través del cual se garantizará una programación presupuestaria coherente con los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, de conformidad con la comentada regla de gasto público, de conformidad con lo previsto en el artículo 29.1 de la LOEPSF.

De lo anterior, se infiere, la vinculación existente entre los Presupuestos Generales del Estado y la planificación económica, en líneas generales, como el mecanismo mediante el cual se garantizará una programación presupuestaria coherente de conformidad con lo previsto en los artículos 11, 12 y 13 de la LOEPSF.

En ese sentido, si observamos con detenimiento el contenido del artículo 1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, donde se encuentra regulado su objeto, inmediatamente nos salta a la vista la relación sinérgica entre la planificación, el presupuesto y la contratación pública, ya que dentro de aquel objeto de la norma de contratación del sector público, se prevé regular la contratación del sector público a fin de garantizar que se ajuste a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores; y de asegurar, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, y el principio de integridad, una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer.

Efectivamente, esta definición previa de las necesidades a satisfacer muestra de manera clara la vinculación existente entre la planificación, el presupuesto y el contrato público, lo cual permite determinar los elementos estratégicos específicos para gestionar las políticas públicas. En ese sentido, las entidades del sector público no podrán celebrar otros contratos que aquellos

---

<sup>57</sup> De conformidad con lo previsto en el artículo 29.2 de la LOEPSF, *El plan presupuestario a medio plazo abarcará un período mínimo de tres años y contendrá, entre otros parámetros: a) Los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y regla de gasto de las respectivas Administraciones Públicas. b) Las proyecciones de las principales partidas de ingresos y gastos teniendo en cuenta tanto su evolución tendencial, es decir, basada en políticas no sujetas a modificaciones, como el impacto de las medidas previstas para el período considerado. c) Los principales supuestos en los que se basan dichas proyecciones de ingresos y gastos. d) Una evaluación de cómo las medidas previstas pueden afectar a la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas. (...).*

que sean necesarios para el cumplimiento y realización de sus fines institucionales. A tal efecto, la naturaleza y extensión de las necesidades que pretenden cubrirse mediante el contrato proyectado, así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas, deben ser determinadas con precisión, dejando constancia de ello en la documentación preparatoria, antes de iniciar el procedimiento encaminado a su adjudicación. Especialmente la necesidad del contrato o las necesidades a satisfacer, deben constar correctamente de forma motivada en el expediente de contratación<sup>58</sup>.

Adicionalmente, observamos como la LCSP, de manera expresa establece la obligación que tienen las entidades del sector público de efectuar la programación de su actividad de contratación pública que han de desarrollar en un ejercicio presupuestario o en periodos plurianuales, de ser el caso, como lo señala el artículo 28.4 de la LCSP. En dicho plan debe constar la proyección de los contratos que se pretenden celebrar durante el próximo ejercicio fiscal, específicamente se deberá determinar la estimación de las adquisiciones de bienes, la prestación de servicios y la ejecución de obras que se tiene previsto ejecutar. Evidentemente que esta programación anual deberá estar relacionada rigurosamente con el proyecto de presupuesto que se elaborará para el año correspondiente; esto es, las adquisiciones, los servicios y las obras proyectadas deberán contar con una previsión de recursos presupuestarios básicos en el proyecto de presupuesto para generar coherencia con el sistema público y para garantizar su ejecución<sup>59</sup>.

Adicionalmente, esta programación o plan de contratación anticipada, se dará a conocer mediante un anuncio de información previa que será publicado, a elección del órgano de contratación, en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) o en el perfil de contratante del órgano de contratación, especialmente para los contratos sujetos a regulación armonizada.

## **4.2. Actividades preparatorias en la contratación pública**

### *4.2.1. Tramitación del expediente de contratación. Existencia de crédito para contratar*

La LCSP regula la iniciación y contenido del expediente de contratación, como una tramitación previa a la celebración de contratos por parte de las Administraciones Públicas<sup>60</sup>. En ese sentido, sin perjuicio de los trámites administrativos que se deban cumplimentar, nos hemos de enfocar en los aspectos financieros y presupuestarios que conlleva la formación del expediente de contratación, por ser el objeto de este estudio.

---

<sup>58</sup> Véanse artículos 28, 116.1 y 324.2 de la LCSP.

<sup>59</sup> Véase artículo 134 de la LCSP.

<sup>60</sup> Véase artículo 116 de la LCSP.

En primer lugar, en cuanto al contenido del expediente de contratación, en donde se debe identificar el objeto total del contrato y donde obligatoriamente deben incorporarse los pliegos que hayan de regir el contrato, se exige, además, la incorporación del certificado de existencia de crédito o, en el caso de entidades del sector público estatal con presupuesto estimativo, se requiere que se incorpore un documento equivalente que acredite la existencia de financiación, y la fiscalización previa de la intervención<sup>61</sup>, en su caso, en los términos de la LGP, y como se determina expresamente en el artículo 116.3 de la LCSP.

La obligación de acreditar la existencia de crédito suficiente y adecuado en el expediente de contratación, obedece en términos generales al principio de legalidad presupuestaria, y en concreto a la afirmación contenida en el artículo 46 de la LGP, cuando determina que los créditos para gastos son limitativos; por lo tanto, no podrán adquirirse compromisos de gastos, ni adquirirse obligaciones por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, siendo nulos de pleno derecho los actos administrativos que incumplan esta limitación. En tal sentido, para evitar asumir compromisos u obligaciones que excedan el límite de gastos, es necesario contar con la constancia de suficiencia de créditos<sup>62</sup>.

Entendiendo, por certificación de existencia de crédito, el documento mediante el cual, se deja expresa constancia certificada, sobre la existencia de saldo suficiente y adecuado para la autorización de un gasto o de una transferencia de crédito, por una cuantía determinada, generando por el mismo importe una reserva para dicho gasto u operación financiera<sup>63</sup>. Desde la perspectiva contable, la emisión del referido certificado de existencia de crédito se produce normalmente mediante la elaboración del documento contable de retención de crédito (RC) en la aplicación o aplicaciones encaminadas a financiar el gasto, acreditando que, para dichas aplicaciones e importes existe saldo de crédito disponible, lo que se traduce en crédito suficiente (cuantitativamente) y adecuado (cualitativamente)<sup>64</sup>.

<sup>61</sup> Esta previsión normativa que consagra la exigencia del certificado de existencia de crédito, guarda relación con lo previsto en el artículo 219.2.a) del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, para el caso de la fiscalización previa, de donde se infiere que la existencia del crédito presupuestario, debe formar parte del contenido del expediente de la contratación, al señalar que *El Pleno podrá acordar, a propuesta del presidente y previo informe del órgano interventor, que la intervención previa se limite a comprobar los siguientes extremos: a) La existencia de crédito presupuestario y que el propuesto es el adecuado a la naturaleza de gasto u obligación que se proponga contraer.*

<sup>62</sup> En esa misma línea se observa la regulación contenida en el artículo 173.5 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL), para el caso de las Administraciones Locales, que dispone: *No podrán adquirirse compromisos de gastos por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, siendo nulos de pleno derecho los acuerdos, resoluciones y actos administrativos que infrinjan la expresada norma, sin perjuicio de las responsabilidades a que haya lugar.*

<sup>63</sup> Ver artículo 31 del RD 500/1990, de 20 de abril por el que se desarrolla el capítulo primero del título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales.

<sup>64</sup> El artículo 219.2 letra a) del TRLRHL establece que ha de comprobarse por el interventor la existencia de crédito presupuestario y que el propuesto es el adecuado a la naturaleza del gasto u obligación que se proponga contraer.

En consecuencia, constituye una obligación primaria de los órganos o unidades encargadas de la gestión de los créditos y de los programas de gasto, solicitar las respectivas certificaciones de existencia de crédito, a los efectos de iniciar la tramitación de los expedientes de gastos. La constancia de este elemento en el expediente de contratación se convierte en una condición determinante para continuar la tramitación del referido procedimiento, a los de evitar la realización de trámites administrativos que deviene en innecesario por inexistencia de crédito. Por lo tanto, es un presupuesto de legalidad de la tramitación del gasto, que el certificado de existencia de crédito o su equivalente, conste en el expediente de contratación desde el inicio, antes de la aprobación del gasto.

Así lo ha señalado el Tribunal de Cuentas (TCu) en reiteradas oportunidades, al afirmar que el certificado de existencia de crédito, es uno de los documentos contables que necesaria y obligatoriamente deben conformar el expediente contractual, teniendo la función de garantizar la existencia de crédito adecuado y suficiente, para su tramitación, ya que acredita formalmente que, para la aplicación e importe que figura en el documento de retención de créditos para gastar, existe saldo de crédito disponible<sup>65</sup>.

En iguales términos se observa la regulación contenida en los artículos 35 y 39 de la LCSP, al señalar que los documentos en los que se formalicen los contratos que celebren las entidades del sector público, salvo que ya se encuentren recogidas en los pliegos, deberán incluir, necesariamente el crédito presupuestario o el programa o rúbrica contable con cargo al que se abonará el precio, toda vez, que, serán nulos de pleno derecho los contratos celebrados por poderes adjudicadores en los que se evidencie la carencia o insuficiencia de crédito<sup>66</sup>.

En esa misma línea, el artículo 138 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en lo sucesivo el RGLCAP) de las Administraciones Públicas, establece en su artículo 67.2.d), que, los pliegos de cláusulas administrativas particulares, deberán contener con carácter general para todos los contratos, mención expresa de la existencia de los créditos precisos para atender a las obligaciones que se deriven para la Administración del cumplimiento del contrato hasta su conclusión. Asimismo, se requerirá certificado de existencia de crédito presupuestario, o documento que legalmente le sustituya, expedido por la oficina de contabilidad competente en el expediente de contratación en los contratos de obras.

---

<sup>65</sup> Ver Informe Nro. 1085 del TCu, de fiscalización de la contratación de las Entidades Locales de la Comunidad Autónoma De Castilla-La Mancha, 2012. Disponible en: <https://www.tcu.es/repositorio/f36deb0b-35bf-40b4-bee5-eae7ccf6581d/I1085.pdf>

<sup>66</sup> Sobre este particular la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, establece en su artículo 28.c), como infracciones muy graves en materia de gestión económico-presupuestaria *Los compromisos de gastos, reconocimientos de obligaciones y ordenación de pagos sin crédito suficiente para realizarlos...*

#### 4.2.2. *Adjudicación del contrato sin existencia de crédito. Tramitación de emergencia y anticipada*

Hemos venido observando, como regla general que, en la preparación de los contratos de las Administraciones Públicas, se cuente con la debida existencia de crédito. No obstante, esta regla general, puede ser objeto de excepciones, tal y como se desprende de la misma LCSP, cuando se refiere a: i. Tramitaciones de emergencia<sup>67</sup>, o, ii. Tramitaciones anticipadas en el ámbito de las Entidades Locales<sup>68</sup>.

En cuanto a la contratación de emergencia, tenemos de conformidad con lo previsto en el artículo 120 de la LCSP, que se trata de un procedimiento que se puede llevar a cabo sin cumplir con los requisitos y las formalidades establecidas para la tramitación ordinaria, esto quiere decir, que la contratación de emergencia se podrá efectuar: i. Sin la existencia de crédito suficiente; ii. De manera verbal<sup>69</sup>; iii. Sin la formalización del contrato a que hace referencia el artículo 153 de la LCSP<sup>70</sup>; iv. Sin la posibilidad de control por parte del recurso especial en materia de contratación<sup>71</sup>, así como del cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 215 de la LCSP, en cuanto a la celebración de subcontratos<sup>72</sup> y; v. Ni estarán sometidos a fiscalización previa<sup>73</sup>. Efectivamente, en estos casos, visto el carácter de excepcionalidad de la tramitación de emergencia, el cual permite que la Administración Pública, pueda contratar prescindiendo de algunas formalidades, la carencia e insuficiencia de crédito en los contratos de emergencia, no se configura como una causa de nulidad del contrato, tal como lo establece el artículo 39.2.b).

---

<sup>67</sup> De conformidad con lo previsto en el artículo 120 de la LCSP, *Cuando la Administración tenga que actuar de manera inmediata a causa de acontecimientos catastróficos, de situaciones que supongan grave peligro o de necesidades que afecten a la defensa nacional, se estará al siguiente régimen excepcional: a) El órgano de contratación, sin obligación de tramitar expediente de contratación, podrá ordenar la ejecución de lo necesario para remediar el acontecimiento producido o satisfacer la necesidad sobrevenida, o contratar libremente su objeto, en todo o en parte, **sin sujetarse a los requisitos formales establecidos en la presente Ley, incluso el de la existencia de crédito suficiente.** En caso de que no exista crédito adecuado y suficiente, una vez adoptado el acuerdo, se procederá a su dotación de conformidad con lo establecido en la Ley General Presupuestaria.*

<sup>68</sup> Véase apartado 2 de la Disposición Adicional Tercera de la LCSP.

<sup>69</sup> Artículo 35 de la LCSP. *Las entidades del sector público no podrán contratar verbalmente, salvo que el contrato tenga, conforme a lo señalado en el artículo 120.1, carácter de emergencia.*

<sup>70</sup> De conformidad con lo previsto en el artículo 153.6 de la LCSP, *Los contratos que celebren las Administraciones Públicas deberán formalizarse en documento administrativo que se ajuste con exactitud a las condiciones de la licitación. No obstante, Sin perjuicio de lo establecido en los artículos 36.1 y 131.3 para los contratos menores, y en el artículo 36.3 para los contratos basados en un acuerdo marco y los contratos específicos en el marco de un sistema dinámico de adquisición, y salvo que la tramitación del expediente de contratación sea por emergencia de acuerdo con lo previsto en el artículo 120, no podrá procederse a la ejecución del contrato con carácter previo a su formalización.*

<sup>71</sup> De conformidad con el artículo 44.4 de la LCSP, *No se dará este recurso en relación con los procedimientos de adjudicación que se sigan por el trámite de emergencia.*

<sup>72</sup> Véase artículo 215.2 de la LCSP.

<sup>73</sup> Artículo 151.g de la LGP.

Sin embargo, con posterioridad a la contratación de emergencia, las Administraciones deberán procurar cumplir con la dotación presupuestaria requerida en cuanto a las normas obligatorias en materia de gasto público.

Por su parte, en cuanto a la tramitación anticipada en el ámbito de las Entidades Locales, se observa que: i. Se trata de contratos cuya ejecución material ha de comenzar en el ejercicio siguiente o; ii. Cuya financiación dependa de un préstamo, un crédito o una subvención solicitada a otra entidad pública o privada, sometiendo la adjudicación a la condición suspensiva de la efectiva consolidación de los recursos que han de financiar el contrato correspondiente.

Sobre la base de lo antes mencionado, nos encontramos ante un régimen excepcional caracterizado por una condición suspensiva, que la adjudicación queda condicionada a la existencia de crédito adecuado y suficiente (en los casos en que sea presupuestaria) o a la efectiva consolidación de los recursos que han de financiar el contrato correspondiente (en los casos que sea financiera).

#### 4.2.3. *Las modificaciones de las condiciones contractuales y la debida certificación de existencia de crédito*

Lo normal sería que el contrato se ejecute como se diseñó originalmente y en las condiciones que se suscribió; sin embargo, pudiera ocurrir que –por especiales circunstancias– sea necesario modificar algunas de las condiciones originalmente pactadas, para garantizar el cumplimiento integral del objeto del contrato; esto es más común de lo que pudiéramos pensar. Efectivamente, la posibilidad de modificación de las condiciones originales del contrato está prevista en las normas que rigen las contrataciones públicas, y que además derivan de la teoría general del contrato, ya que su justificación general obedece a razones absolutamente lógicas; no obstante, las modificaciones del contrato no deberían ser de una magnitud tan importante, que suponga una nueva y distinta contratación<sup>74</sup>.

En el ámbito de las contrataciones del estado, se prevén diversos supuestos que justificarían y producirían modificaciones a los contratos públicos, tales como: i. En la sucesión en la persona del contratista<sup>75</sup>; ii. En la cesión de los contratos<sup>76</sup>; iii. En la revisión de precios<sup>77</sup>; iv. En la ampliación del plazo de ejecución del contrato.

No obstante, al margen de los supuestos antes mencionados, el artículo 203 de la LCSP, establece que, los contratos administrativos únicamente podrán ser

<sup>74</sup> CANÓNICO SARABIA, Alejandro, *Ob. cit.*, p. 316.

<sup>75</sup> Artículo 98 de la LCSP.

<sup>76</sup> Artículo 214 LCSP.

<sup>77</sup> Artículo 103 de la LCSP.

modificados por razones de interés público, previendo dos supuestos en los cuales los contratos administrativos celebrados por los órganos de contratación podrán modificarse durante su vigencia, a saber: i. Cuando así se haya previsto en el pliego de cláusulas administrativas particulares; ii. Excepcionalmente, cuando sea necesario realizar una modificación que no esté prevista en el pliego de cláusulas administrativas particulares, siempre y cuando se cumplan las condiciones que establece el artículo 205 de la LCSP, en cuanto a prestaciones adicionales, circunstancias imprevisibles y modificaciones no sustanciales<sup>78</sup>.

En el caso de que las modificaciones hayan sido previstas en el pliego de cláusulas administrativas particulares, los contratos de las Administraciones Públicas podrán modificarse durante su vigencia hasta un máximo del veinte por ciento del precio inicial, siempre y cuando en los referidos pliegos se hubiere advertido expresamente de esta posibilidad de forma clara, precisa e inequívoca.

Asimismo, en lo que respecta a su contenido, la cláusula de modificación deberá precisar con el detalle suficiente: su alcance, límites y naturaleza; las condiciones en que podrá hacerse uso de esta por referencia a circunstancias cuya concurrencia pueda verificarse de forma objetiva; y el procedimiento que haya de seguirse para realizar la modificación, tal como lo establece el artículo 204 de la LCSP.

No obstante, en los casos que se requiera efectuar una modificación que no haya sido prevista en los pliegos de cláusulas administrativas particulares, el artículo 205 de la LCSP, establece de manera expresa los supuestos que de forma eventual podrían justificarla, a saber:

1. Cuando deviniera necesario añadir obras, suministros o servicios adicionales a los inicialmente contratados<sup>79</sup>.
2. Cuando la necesidad de modificar un contrato vigente se derive de circunstancias sobrevenidas y que fueran imprevisibles en el momento en que tuvo lugar la licitación del contrato. Tales como: i. Que la necesidad de la modificación se derive de circunstancias que una Administración diligente no hubiera podido prever; ii. Que la modificación no altere la naturaleza global del contrato; iii. Que la modificación del contrato implique una alteración en su cuantía que no exceda, aislada o juntamente con otras modificaciones acordadas conforme a este artículo, del 50 por ciento de su precio inicial, IVA excluido.

<sup>78</sup> Se recomienda consultar con detalle la disposición contenida en el artículo 205 de la LCSP.

<sup>79</sup> En este supuesto, de conformidad con lo establecido en el artículo 205, se deben observar, además, los siguientes requisitos: ... 1.º Que el cambio de contratista no fuera posible por razones de tipo económico o técnico, por ejemplo que obligara al órgano de contratación a adquirir obras, servicios o suministros con características técnicas diferentes a los inicialmente contratados, ...; y, asimismo, que el cambio de contratista generara inconvenientes significativos o un aumento sustancial de costes para el órgano de contratación. (...) 2.º Que la modificación del contrato implique una alteración en su cuantía que no exceda, aislada o conjuntamente con otras modificaciones acordadas conforme a este artículo, del 50 por ciento de su precio inicial, IVA excluido.

3. Cuando las modificaciones no sean sustanciales, entendiéndose que una modificación de un contrato se considera sustancial cuando tenga como resultado un contrato de naturaleza materialmente distinta al celebrado originalmente<sup>80</sup>.

Por su parte, en cuanto a las modificaciones en las condiciones contractuales que surjan en razón de los contratos de obras, se observa de manera expresa, que para poder efectuar las referidas modificaciones se requiere contar, no sólo con la aprobación del expediente por el órgano de contratación, así como de los gastos complementarios precisos, sino que además, obligatoriamente se debe contar con el debido certificado de existencia de crédito. Expresamente, se establece en el artículo 242.4 la LCSP que, cuando el director facultativo de la obra considere necesaria una modificación del proyecto, recabará del órgano de contratación autorización para iniciar el correspondiente expediente, el cual requerirá para su sustanciación la aprobación del expediente por el órgano de contratación, lo que incluye la certificación del crédito.

Por otra parte, cuando la tramitación de una modificación exija la suspensión temporal total de la ejecución de las obras y ello ocasione graves perjuicios para el interés público, se podrá acordar que continúen provisionalmente las mismas tal y como esté previsto en la propuesta técnica que elabore la dirección facultativa. En ese sentido, es obligatorio que, en el expediente de continuación provisional a tramitar, deba constar la debida y necesaria certificación de existencia de crédito<sup>81</sup>.

#### 4.2.4. *Contrataciones con ejecución superior al plazo previsto en la LCSP* *Contratos plurianuales*

De conformidad con lo previsto en el artículo 134.2 de la CE, por regla general, los presupuestos generales del estado tendrán carácter anual, esto implica que debe llevarse a cabo una ejecución de la gestión presupuestaria con base en una anualidad, en cuyo ámbito temporal deberán actualizarse todos los gastos, ingresos y programas, dentro del periodo correspondiente al ejercicio fiscal respectivo.

Por su parte, en materia de contratación pública se prevé que la duración de los contratos del sector público deberá establecerse, teniendo en cuenta:

---

<sup>80</sup> Según lo previsto en el artículo 205 de la LCSP, se considera sustancial la modificación que: i. Introduzca condiciones que, de haber figurado en el procedimiento inicial, habrían permitido la selección de candidatos distintos; ii. Que la modificación altere el equilibrio económico de contrato en beneficio del contratista de una manera que no estaba prevista en el control inicial, esto es, que el nuevo importe represente más del 50 por ciento del presupuesto inicial; y iii. Que la modificación amplíe de forma importante el ámbito del contrato.

<sup>81</sup> Artículo 242.5 LCSP.



i. La naturaleza de las prestaciones; ii. Las características de su financiación y, iii. La necesidad de someter periódicamente a concurrencia la realización de estas, sin perjuicio de las normas especiales aplicables a determinados contratos, de conformidad con lo previsto en el artículo 29 de la LCSP. En consecuencia, la duración del contrato atenderá principalmente a su objeto y a las características de ejecución de esas prestaciones, pero su financiación debe estar conectada con la vigencia del presupuesto donde consta la asignación o aplicación correspondiente. No obstante, la regla general de la anualidad contempla una excepción relacionada con aquellos gastos que por su naturaleza no pueden ejecutarse íntegramente en un solo ejercicio económico financiero<sup>82</sup>, a este tipo de gastos se le concibe como compromisos de gasto de carácter plurianual<sup>83</sup>.

En tal sentido, el artículo 47 de la LGP, regula los compromisos de gastos de carácter plurianual, de la siguiente forma: *Podrán adquirirse compromisos de gastos que hayan de extenderse a ejercicios posteriores a aquel en que se autoricen, siempre que su ejecución se inicie en el propio ejercicio y que no superen los límites y anualidades.* El anterior precepto normativo, se puede interpretar en correspondencia con lo señalado en el artículo 29.2 de la LCSP, que indica: *El contrato podrá prever una o varias prórrogas siempre que sus características permanezcan inalterables durante el período de duración de estas;* es decir, que se permite que los contratos puedan tener una vigencia que exceda un ejercicio fiscal, cuya duración se extienda a lo largo de dos o más ejercicios económicos, siendo necesario, en ese caso, disponer de crédito adecuado y suficiente en dichos periodos para poder sufragar las obligaciones que se deriven de su ejecución. Lo cual supone la obligación del órgano de contratación en procurar la disponibilidad de crédito suficiente y adecuado para cubrir los compromisos asumidos en los años posteriores.

---

<sup>82</sup> Sobre la recepción a la anualidad contractual, conviene observar lo que establece el RGLCAP, en los términos siguientes: *Cuando por retraso en el comienzo de la ejecución del contrato sobre lo previsto al iniciarse el expediente de contratación, suspensiones autorizadas, prórrogas de los plazos parciales o del total, modificaciones en el proyecto o por cualesquiera otras razones de interés público debidamente justificadas se produjese desajuste entre las anualidades establecidas en el pliego de cláusulas administrativas particulares integrado en el contrato y las necesidades reales en el orden económico que el normal desarrollo de los trabajos exija, el órgano de contratación procederá a reajustar las citadas anualidades siempre que lo permitan los remanentes de los créditos aplicables, y a fijar las compensaciones económicas que, en su caso, procedan.*

<sup>83</sup> Sobre este particular, el artículo 174.2 del Real Decreto 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, establece “*Podrán adquirirse compromisos por gastos que hayan de extenderse a ejercicios posteriores a aquel en que se autoricen, siempre que su ejecución se inicie en el propio ejercicio y que, además, se encuentren en alguno de los casos siguientes: a) Inversiones y transferencias de capital. b) Los demás contratos y los de suministro, de consultoría, de asistencia técnica y científica, de prestación de servicios, de ejecución de obras de mantenimiento y de arrendamiento de equipos no habituales de las entidades locales, ... c) Arrendamientos de bienes inmuebles. d) Cargas financieras de las deudas de la entidad local y de sus organismos autónomos. e) Transferencias corrientes que se deriven de convenios suscritos por las corporaciones locales con otras entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro.*”

Específicamente, en los contratos de obras de carácter plurianual, con excepción de los realizados bajo la modalidad de abono total del precio, se efectuará una retención adicional de crédito del 10 por ciento del importe de adjudicación, en el momento en que ésta se realice. Esta retención se aplicará al ejercicio en que finalice el plazo fijado en el contrato para la terminación de la obra o al siguiente, según el momento en que se prevea realizar el pago de la certificación final<sup>84</sup>.

#### 4.2.5. *Las reglas presupuestarias en la tramitación de los acuerdos marco*

El acuerdo marco se configura como uno de los sistemas para la racionalización de la contratación de las Administraciones Públicas, además de los sistemas dinámicos o centralizados de contratación<sup>85</sup>. Estos acuerdos podrán celebrarse con una o varias empresas, con el fin de fijar las condiciones a que habrán de ajustarse los contratos que pretendan adjudicar durante un período determinado, en particular por lo que respecta a los precios, y en su caso, a las cantidades previstas, siempre que el recurso a estos instrumentos no se efectúe de forma abusiva o de modo que la competencia se vea obstaculizada, restringida o falseada<sup>86</sup>.

La duración del acuerdo marco deberá establecerse y justificarse en el expediente de contratación, sin embargo, no podrá exceder de 4 años, aun cuando en casos excepcionales pudiera exceder la duración del mencionado plazo. En ese sentido, la duración de los contratos basados en un acuerdo marco, no estará limitada por la duración del propio acuerdo marco, pudiendo ser independientes en lo que respecta a los plazos de vigencia. No obstante, lo anterior, sólo se podrá celebrar válidamente un contrato basado, durante la vigencia del acuerdo marco.

En cuanto a las reglas presupuestarias aplicables a los acuerdos marco, especialmente la necesidad de obtención de certificación de suficiencia de crédito, se debe aclarar que en los acuerdos marco no es obligatorio incluir la certificación de suficiencia de crédito en el expediente, ya que en este tipo de contratación no existe un límite de contratos ni de importes a contratar *ad initio*, el acuerdo marco no supone de forma inmediata la verificación de un gasto, por lo que no es un requisito contar con la certificación previa, como si tendría que existir, a la hora de formalizar un contrato basado en el acuerdo marco.

En esa línea de análisis, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado en su informe 17/12, de 20 de noviembre señaló: ... *el presupuesto ha de fijarse en todos aquellos contratos o negocios que impliquen directa e*

<sup>84</sup> Artículo 47.2 de la LGP.

<sup>85</sup> Artículo 218 de la LCSP.

<sup>86</sup> Artículo 219.1 de la LCSP.

*inmediatamente gasto, pero no en los que no concurre tal circunstancia, como es el caso de los acuerdos marco. El acuerdo marco no tiene límite cuantitativo de gasto, ya que no tiene presupuesto al no implicar obligación económica alguna, sin perjuicio de las estimaciones que se contengan en el expediente a los efectos de justificar la celebración de un acuerdo marco para satisfacer ciertas necesidades públicas y someterlo no al régimen de los contratos sujetos a regulación armonizada*<sup>87</sup>.

Para terminar de entender la razón por la cual en los acuerdos marco no es condición de tramitación la certificación de existencia de crédito suficiente y adecuado, conviene diferenciar los conceptos de valor estimado del contrato y presupuesto base. El valor estimado es la variable cuantitativa útil para concretar el régimen jurídico que resulta aplicable al procedimiento licitatorio y al contrato. En concreto, se presenta como una estimación económica total donde se incluyen todos los costes que se pueden derivar del contrato, entre los que se incluyen, los costes laborales, costes de ejecución material del contrato, gastos generales y beneficios, las eventuales prórrogas, las primas o pagos a licitadores y las eventuales modificaciones contractuales, sin incluir el Impuesto al Valor Añadido (IVA), aunque finalmente no se den todos ellos en la práctica. Se trata de una proyección integral de los costes, gastos y beneficios, sin incluir el IVA, de conformidad con lo previsto en el artículo 101 de la LCSP.

Mientras que, el presupuesto base de la contratación, de acuerdo con lo señalado en el artículo 100 de la LCSP se trata de un valor más concreto y específico, que define *el límite máximo de gasto que en virtud del contrato puede comprometer el órgano de contratación, incluido el Impuesto sobre el Valor Añadido, salvo disposición en contrario*. El presupuesto base de licitación, cuando corresponda, debe ser elaborado con carácter obligatorio por los órganos de contratación, respetando su adecuación a los precios del mercado, y resulta ser un parámetro utilizado, entre otros muchos extremos, en la determinación de la garantía provisional, imposición de la penalidad del 3 % por no formalización del contrato al que haya resultado adjudicatario, incluso como límite que no puede ser rebasado por el precio del contrato y para determinar la documentación que ha de contener los proyectos de obras. En consecuencia, el presupuesto base actúa como límite máximo de gasto que en virtud del contrato puede comprometer el órgano de contratación, debido a que está referido a la asignación establecida en el documento presupuestal estatal, para concretar aquel importe máximo de gasto inicialmente previsto para atender la cobertura del crédito al concreto gasto.

Por lo tanto, el acuerdo marco no es un contrato sino un documento en el que se fijan las condiciones para la formalización posterior de contratos basados o derivados. Se trata únicamente de una técnica para racionalizar las contrataciones de bienes y servicios que realizan las Administraciones y, en

---

<sup>87</sup> Disponible en <https://www.hacienda.gob.es/DGPatrimonio/junta%20consultiva/informes/informes%202012/17-12%20ayuntamiento%20madrid%20web.pdf>

consecuencia, su formalización no supone un compromiso concreto de gasto en el sentido de que no crea una obligación económica para la Administración, sino que el compromiso deviene una vez que se formalizan los contratos basados o derivados. Como conclusión, el acuerdo marco es un expediente en el que la constatación de la existencia de crédito no es obligatoria, ya que no es preciso acompañar un documento contable al expediente administrativo. Los documentos contables de autorización, retención de crédito y disposición se tramitarán junto a los contratos basados en el acuerdo marco en los que ya debe constar el compromiso de gasto concreto con un tercero.

## V. REFLEXIONES FINALES

Luego del amplio escenario analizado, hemos podido observar, en líneas generales, que el presupuesto público se encuentra regido por diversas reglas o principios básicos a los fines de garantizar su eficaz e íntegro cumplimiento por parte de las Administraciones Públicas. Este instrumento caracterizado por su naturaleza financiera, política, jurídica y económica, se constituye en un instrumento de planificación presupuestaria y de desarrollo económico, cuya aprobación se establece como un acto legislativo indispensable, donde se norma el régimen presupuestario, financiero y contable de un sistema de gobierno, y, por lo tanto, se definen las líneas que permiten ejercer el control público necesario.

En los Presupuestos Generales del Estado, en virtud de su naturaleza, no sólo se programan los recursos que se estiman recaudar en un ejercicio fiscal, sino que además se prevén las autorizaciones de gasto, configurándose como la expresión jurídica de los derechos, obligaciones, potestades y deberes de la Administración en su relación con los ciudadanos, por lo que en el mismo, se deben contemplar las necesidades de la sociedad que han de ser atendidas por el estado, en el entendido de que la inversión pública debe dirigirse adecuadamente para generar bienestar a las personas y contribuir al desarrollo sostenible; y es principalmente a través del presupuesto público que los objetivos concretos del Estado social de derecho, se traducen en cifras que permiten materializar la posibilidad cierta de realización de todos los derechos sociales fundamentales.

Observándose entonces la importancia e impacto que tiene el presupuesto público en la economía, en el desarrollo y en la garantía de la satisfacción de las necesidades vitales de las personas. En ese sentido, el presupuesto público en correspondencia con las contrataciones públicas, se convierten en un sistema integral y estratégico para organizar y garantizar las acciones y programas de gobierno que se estiman realizar en un período determinado, en cumplimiento de los fines del estado, partiendo de la base que la contratación pública posee un importante potencial para contribuir a cumplir objetivos de interés general, al tiempo, que se cumple con el objeto concreto contractual.

Ahora bien, para entender el proceso presupuestario se debía partir desde el inicio, desde el análisis de las etapas del ciclo presupuestario, que evidencian el tránsito lógico y necesario de la procedimentalización del presupuesto, comenzando con la formulación, elaboración, discusión, aprobación, ejecución y finalizando con el control del presupuesto. Constituyendo precisamente, la dimensión de la ejecución y el control como disciplina presupuestaria, lo que motivó el desarrollo de todo el análisis interpretativo contenido en este trabajo, que nos permitió además reafirmar la importancia de los principios de legalidad presupuestaria y de control público, dentro de la gestión pública ética y eficiente.

Precisamente, la aplicación e interpretación del principio de legalidad presupuestaria, determina la prohibición expresa de adquirir compromisos de gasto u obligaciones por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos de los presupuestos, declarando nulos de pleno derecho los actos administrativos y las disposiciones generales con rango inferior a ley que incumplan esta limitación, ya que se trata de una obligación de estricta observancia para las Administraciones Públicas, que llevan a cabo procedimientos de compras públicas; donde no se podrá contratar válidamente sin la previa disponibilidad de créditos suficiente y adecuados.

En ese sentido, el anterior análisis interpretativo, entre las normas presupuestarias y las normas especiales de las contrataciones públicas, nos permitió establecer criterios claros para identificar la aplicación del principio de legalidad presupuestaria y sus modulaciones, en el importante sistema de las compras del sector público. En ese contexto concluimos en la importancia de la planificación y el cumplimiento de las actividades preliminares para anticiparse y programar adecuadamente la actividad económica general, para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución, a los fines de evitar incurrir en improvisaciones o errores, que pudieran resultar perjudiciales al interés general.

Evidenciándose así, la relación sinérgica entre la planificación, el presupuesto y la contratación pública, teniéndose en el caso de esta última, un dispositivo normativo que, prevé regular la contratación del sector público a fin de garantizar que se ajuste a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores; y de asegurar, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, y el principio de integridad, una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, siendo este el punto central donde radica el cumplimiento de las reglas presupuestarias en la contratación pública.

En fin, todos estos aspectos que marcan la disciplina presupuestaria aplicadas a las contrataciones públicas facilitan el control interno y externo de la

actividad y del gasto público, así como la verificación del cumplimiento de los principios jurídicos transversales de eficiencia, transparencia, e integridad, como principios de buen gobierno y buena administración que se debe verificar en el seno de las Administraciones Públicas.

## VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CANÓNICO SARABIA, Alejandro (2022), *La contratación pública estratégica y el acceso de las pymes*, Santiago, Olejnik.
- CANÓNICO SARABIA, Alejandro (2022), “El régimen presupuestario en la contratación del sector público”, *Gabilex, Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, núm. 31, 3er. Trimestre, Toledo, Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.
- CORTI, Horacio, (2008), *Derecho constitucional presupuestario*, Buenos Aires, Abeledo Perrot.
- DIEZ SASTRE, Silvia y MARCO PEÑAS, Ester (2020), La convergencia de las reglas de contratación pública y disciplina presupuestaria en el sector público instrumental, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 205, Madrid, Civitas.
- ELIZONDO BREEDY, Gonzalo y FERRARO CASTRO, Fernando (1998), “Efectos de los derechos económicos, sociales y culturales en la formulación del presupuesto nacional”, *Liber Amicorum*, San José-Costa Rica, Secretaria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- FERNÁNDEZ, Tomás Ramón (2016), Reflexiones sobre la sostenibilidad de los servicios públicos, un nuevo principio general en gestación, *Revista de Administración Pública*, núm. 200, mayo-agosto 2016, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 439-450.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (2006), *La constitución como norma y el tribunal constitucional*, 4ta. edición, Navarra, Aranzadi.
- GARCIA MOLINERO, Álvaro (2023), “El control de la contratación pública: por un control de calidad capaz de aportar valor añadido a las políticas de compra pública”, Capítulo 28, en *Cinco años de la ley de Contratos del Sector Público: Estudio de situación y soluciones para su regulación*, Jaime Pintos Santiago (coord.), Navarra, Aranzadi.
- MARTÍ DEL MORAL, Antonio (2012), “La constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria”, *Crisis económica y reforma del régimen local*, Luis Cosculluela (dir), Navarra, Thomson Reuters-Aranzadi.
- ORTEGA ÁLVAREZ, Luis (1998), “Los Medios Económicos de la Administración Pública: el régimen de la gestión presupuestaria”, Capítulo XVII, *Manual de Derecho Administrativo, Volumen 2, AAVV*, 5ta edición, Barcelona, Editorial Ariel.
- PAREJO ALFONSO, Luciano (2021), *Lecciones de Derecho Administrativo*, 11.ª edición, Valencia, Tirant lo Blanch.

- PÉREZ MARTÍNEZ, Diego (2023), “Responsable del contrato”, Capítulo 26, en *Cinco años de la Ley de Contratos del Sector Público: Estudio de situación y soluciones para su regulación*, Jaime Pintos Santiago (coord.), Navarra, Aranzadi.
- RODRIGUEZ-ARANA, Jaime (2015), *Derecho administrativo y derechos sociales fundamentales*, Sevilla, Editorial Derecho Global e INAP.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime (2023), “La buena administración en la contratación pública”, Capítulo 3, en *Cinco años de la Ley de Contratos del Sector Público: Estudio de situación y soluciones para su regulación*, Jaime Pintos Santiago (coord.), Navarra, Aranzadi.
- SALVADOR ARMENDÁRIZ, María Amparo (2020), El principio constitucional de estabilidad presupuestaria en el marco de la macroeconomía: consecuencias y dificultades de su juridificación, *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, núm. 2, Madrid, Marcial Pons, pp. 161-206.
- VILLAR ROJAS, Francisco (2023), La sostenibilidad (financiera) de los servicios públicos, *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, Vol. 7 Madrid, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales.