

TEMA 40: *Los presupuestos generales del estado. Ejecución y control del presupuesto. La contratación administrativa.*

Autora: Carmen Martínez Ramírez

Esquema:

- 1.- Introducción
- 2.- Los Presupuestos Generales del Estado
 - 2.1.- Concepto y configuración legal
 - 2.2.- El Presupuesto del Estado en España.
 - 2.3.- Estructura presupuestaria
 - 2.4.- Elaboración y aprobación de los presupuestos
- 3.- Ejecución y control del presupuesto
 - 3.1.- Ejecución
 - 3.2.- Control
 - 3.3.- El nuevo marco de estabilidad presupuestaria
- 4.- La Contratación Administrativa
 - 4.1.- Concepto y régimen jurídico
 - 4.2.- La adjudicación de los contratos
 - 4.2.1. Requisitos del contratista
 - 4.2.2. Expediente de contratación
 - 4.2.3.- Procedimiento de adjudicación
 - 4.3.- Tipos de contratos administrativos.
- 6.- Conclusiones
- 7.- Referencias bibliográficas y documentales

1.- INTRODUCCIÓN

Ninguna política pública puede llevarse a cabo sin recursos financieros, de ahí la famosa máxima “gobernar en gastar”, a lo que debe añadirse que también es recaudar.

La organización y utilización adecuada de los recursos públicos obtenidos a través de nuestros sistemas fiscales es una responsabilidad otorgada constitucionalmente al poder ejecutivo que debe ser aprobada por las Cortes Generales, y que por su importancia, está sometida a reserva de Ley, y tras la última reforma constitucional, a reserva de Ley Orgánica, reforzando así el principio de legalidad, cimiento del Estado de Derecho del art. 9.3 de nuestra Constitución.

El art. 134 de nuestra Constitución se refiere enteramente a la configuración de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado. En su apartado primero encomienda al Gobierno la responsabilidad de la elaboración, examen, enmienda y elaboración de los mismos. Por tanto, es el ejecutivo en el que recae la responsabilidad de decidir la redistribución y empleo del dinero público en las distintas políticas económicas en las que vaya a ser aplicado.

No obstante, es importante hacer mención igualmente a los artículos 75, 135, 157 y 158 de nuestra Carta Magna, dada la estructura de equilibrio de poderes de nuestro Estado y su configuración territorial como Estado Autonómico, pues no podemos olvidar la relevancia de la estructura territorial de nuestro país, por ello el artículo 158 de la CE, establece la posibilidad de asignar recursos a través de la Ley de Presupuestos, a las CCAA, dependiendo de los servicios y actividades asumidos por las mismas, bajo el principio de igualdad en la prestación de un mínimo de servicios públicos fundamentales en todo el territorio español, así como el principio de solidaridad interterritorial destinado a reequilibrar las desigualdades entre las distintas regiones de nuestro país, cuestión que en periodos de crisis económica es de absoluta actualidad.

Veremos en el presente tema la dinámica de creación y aprobación así como la estructura interna del Presupuestos del Estado.

Por último, analizaremos la figura del contrato administrativo diferenciada del contrato privado, en función del sujeto interviniente, del objeto y de la causa del contrato. La contratación en el sector público, como veremos, debe ajustarse a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos.

La legislación de contratos públicos, de marcado carácter nacional, encuentra su fundamento en la actividad normativa de instituciones de carácter internacional, especialmente, de la Unión Europea. La exigencia de la adaptación de nuestro derecho nacional a esta normativa ha dado lugar, en los últimos treinta años, a la mayor parte de las reformas que se han ido haciendo en los textos legales españoles.

2.- LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO

2.1- Concepto y configuración legal

El presupuesto constituye una previsión de gastos e ingresos a gestionar durante un periodo de tiempo determinado, al que se denomina ejercicio presupuestario. Recoge un conjunto ordenado de decisiones financieras, sobre la asignación de los gastos para el cumplimiento de diversos fines y los ingresos con que financiarlos.

Podemos destacar varias perspectivas de los Presupuestos Públicos.

- a) **Económica.** El Presupuesto se convierte en un instrumento mediante el que se asignan los recursos públicos precisos para el desarrollo de la actividad financiera durante un periodo de tiempo determinado. Desde una visión macroeconómica, el presupuesto representa el plan económico del grupo político dominante y se convierte en el principal instrumento para la planificación de la Política Económica. Se prevé la prórroga automática de los presupuestos si no fuesen anualmente aprobados unos presupuestos nuevos. (Art. 134.2 CE)
- b) **Política.** Este concepto, tiene su origen en el necesario control del Legislativo al Ejecutivo, para que no gaste libremente los tributos que ha recaudado de los ciudadanos. Constituye una decisión política que concede los recursos precisos para ejecutar el programa gubernamental durante el próximo año.
- c) **Jurídica.** En base al principio de representación popular, la aprobación de los presupuestos por el Legislativo reviste la forma de ley, convirtiéndose en un acto legislativo mediante el cual se autoriza el montante máximo de los gastos que puede realizar el Ejecutivo durante un periodo de tiempo determinado.
- d) **Gestión Pública.** El adecuar medios escasos a necesidades competitivas, es decir, racionalizar la asignación de los recursos, constituye la función principal de la gerencia pública.

El marco normativo de referencia en materia presupuestaria para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado lo configuran esencialmente la Constitución Española, la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP), la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, y la normativa europea que resulte de aplicación en esta materia.

Entre las muchas modificaciones normativas que ha sufrido la LGP (texto consolidado) para adaptarse a la dinámica de la realidad político-económica de los últimos años, cabe destacar las siguientes:

- ✓ Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el 2015
- ✓ Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, por las que se modifica a efectos de la Ley Presupuestaria los órganos que forman parte del Sector Público Estatal (art. 2 Ley General Presupuestaria).
- ✓ Ley 17/2012 de 27 de enero de Presupuestos Generales para Estado para 2013, estableció la exigencia de las obligaciones de la Hacienda Pública, permitiendo al acreedor con la Administración los anticipos que resulten necesarios para asegurar los pagos a la misma.

En ese marco normativo resulta fundamental la limitación introducida en el art. 135 CE, en cuanto que todas las Administraciones Públicas deben adecuar sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria, prohibiéndose expresamente que las CCAA puedan superar los márgenes de déficit establecidos por la Unión Europea a partir del año 2020.

2.2.- El Presupuesto del Estado en España

El artículo 134 de la Constitución española (CE) regula los Presupuestos Generales del Estado en su Título VII correspondiente a “Economía y Hacienda”, atribuyendo al Gobierno la elaboración de los mismos y a las Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación. Asimismo, establece que tendrán carácter anual e incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal, así como el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado.

La definición legal de los Presupuestos Generales del Estado (PGE) se encuentra en el artículo 32 de la LGP, que establece lo siguiente: “*Los presupuestos Generales del Estado, constituyen la expresión cifrada, conjunta y sistemática, de los derechos y obligaciones a liquidar durante el ejercicio por cada uno de los órganos y entidades que forman parte del sector público estatal.*”

El contenido necesario de los PGE está constituido por “la totalidad de ingresos y gastos del Sector Público estatal” (principio de universalidad).

A estos efectos forman parte del sector público estatal:

- a) La Administración General del Estado (AGE).
- b) El sector público institucional estatal, integrado por:

- Los organismos públicos vinculados o dependientes de la Administración General del Estado, los cuales se clasifican en: organismos autónomos y entidades públicas empresariales.
- Otros organismos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de la Administración General del Estado

2.3.- Estructura presupuestaria

En la LGP (Capítulo III del Título II de la LGP 39, 40 y 41) y en la Orden Ministerial anual por las que se dictan las normas para la elaboración de los PGE, se establece la estructura presupuestaria. De conformidad con lo establecido en el artículo 36.2 de la LGP, el Ministerio de Hacienda dictó la Orden por la que se establecen las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2020 (Orden HAC 20/2020, de 20 de enero).

Según el artículo 39: *“la estructura de los PGE y sus anexos se determinarán de acuerdo con lo establecido en esta ley, por el Mº de Hacienda teniendo en cuenta la organización del sector público estatal, la naturaleza económica de los ingresos y de los gastos y las finalidades y objetivos que se pretenda conseguir.”*

A. estructura de los estados de gastos

En relación con los “estados de gastos” del presupuesto, el art. 33.2 LGP señala que tienen carácter limitativo para el sector público administrativo y órganos con dotación diferenciada, mientras que los “estados de ingresos”, para este sector, tienen carácter estimativo o de mera previsión. Para las entidades del sector público empresarial y fundacional ambos estados son estimativos así como las operaciones de inversión y financieras a realizar

El artículo 40 se refiere a la **estructura de los estados de gastos** de los PGE y en él se delimitan los presupuestos que deben ajustarse a dicha estructura. Se trata, en concreto, de los presupuestos de los órganos con dotación diferenciada y de los sujetos que configuran el sector público administrativo.

Concretamente, dicho precepto establece que los estados de gastos se clasifiquen de acuerdo con los siguientes criterios: clasificación orgánica -que ofrece información sobre quién gasta-; clasificación por programas -que ofrece información sobre la finalidad del gasto-; y clasificación económica - que ofrece información sobre el destino de los fondos públicos, es decir, en qué se emplea los recursos económicos-.

1. Clasificación orgánica ofrece información sobre los créditos asignados a los distintos centros gestores de gasto que son aquellas unidades orgánicas con diferenciación presupuestaria y responsabilidad en la gestión de los mismos. La clasificación de los créditos y dotaciones se realizará en función de los subsectores que se indican a continuación:

- ✓ El Estado, que se divide en secciones y éstas en servicios.
- ✓ Organismos autónomos de la Administración General del Estado.
- ✓ La Seguridad Social.
- ✓ Las agencias estatales.
- ✓ Las demás entidades, que integran el sector público administrativo estatal con presupuesto de gastos de carácter limitativo (Instituto Cervantes, Agencia Española de Protección de Datos, etc)

Los organismos autónomos, las agencias estatales y las demás integrantes del sector público administrativo estatal con Presupuesto Clasificación por programas

2. Clasificación por programas, a estos efectos, se entiende por programa presupuestario (art. 35.4 LGP) "*(...) el conjunto de créditos que, para el logro de los objetivos anuales que el mismo establezca, se ponen a disposición del gestor responsable de su ejecución*".

La LGP (art. 35.2) también define los programas presupuestarios de carácter plurianual como el conjunto de gastos que se considera necesario realizar en el desarrollo de actividades orientadas a la consecución de determinados objetivos preestablecidos que pueden tener por finalidad: la producción de bienes y servicios, el cumplimiento de obligaciones específicas o la realización de las demás actividades encomendadas a los centros gestores del gastos de gastos de carácter limitativo se agrupan según el Ministerio al que estén adscritos.

3. Clasificación económica, los créditos incluidos en los estados de gastos del presupuesto se ordenarán según su naturaleza económica, con arreglo a la clasificación por capítulos, artículos, conceptos y subconceptos que se detalla en la orden de elaboración de los Presupuestos aprobada cada año. Así se agruparán los créditos por capítulos separando:

- ✓ Operaciones corrientes: gastos de personal, gastos corrientes en bienes y servicios, gastos financieros y transferencias corrientes.
- ✓ Operaciones de capital: inversiones reales y transferencias de capital.
- ✓ Operaciones financieras: activos financieros y pasivos financieros.
- ✓ Fondo de Contingencia de ejecución presupuestaria, para atender determinadas necesidades imprevistas

B. Estructura de los estados de ingresos

Paralelamente, el artículo 41 contempla **la estructura de los estados de ingresos**, aplicable a los agentes anteriormente indicados y articulada de conformidad con una clasificación orgánica y económica.

1. **Estructura Orgánica.** El criterio orgánico clasifica los recursos en función del centro gestor encargado de recaudar el ingreso, lo que permite observar la imputación de cada ingreso a los distintos subsectores de los PGE. De conformidad con el principio de unidad de caja, el Presupuesto de Ingresos del Estado es único, en tanto que en los restantes subsectores se presentan los presupuestos de ingresos de forma individualizada para cada una de las entidades con personalidad jurídica propia.
2. **Estructura Económica.** Esta clasificación ordena los ingresos según su naturaleza, distinguiendo entre los corrientes (impuestos directos y cotizaciones sociales, impuestos indirectos, tasas, precios públicos y otros ingresos, transferencias corrientes e ingresos patrimoniales); los de capital (enajenación de inversiones reales y transferencias de capital), y los de operaciones financieras (activos financieros y pasivos financieros).

Las estimaciones recogidas en los ingresos se agrupan en distintos niveles, siendo los capítulos la categoría superior, numerados del 1 al 9. Los capítulos se desglosarán en artículos, y estos a su vez en conceptos, que podrán dividirse en subconceptos.

2.4.- Elaboración y aprobación de los Presupuestos.

El ciclo presupuestario consta de tres fases fundamentales: elaboración, aprobación y ejecución, y las competencias son distribuidas de la siguiente forma:

- a) **Elaboración:** corresponde al Poder Ejecutivo, se atribuye al Gobierno la competencia para la aprobación del proyecto y su remisión a las Cortes (arts. 134.1 CE y 36 LGP).
- b) **Aprobación:** corresponde al Poder Legislativo (Cortes Generales) la aprobación, enmienda o devolución del proyecto remitido por el Gobierno (arts. 66 y 134.1 CE y 37 LGP).
- c) **Ejecución:** es competencia del Poder Ejecutivo, a través de sus diversos órganos -Centros Gestores-(arts. 74 y 75 LGP).

Se puede hablar de una cuarta fase (control de la ejecución) que corresponde con carácter interno a la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) y con carácter externo al Tribunal de Cuentas (art.136 CE).

2.4.1. Elaboración del presupuesto

La fijación anual del límite de gasto no financiero que debe respetar el PGE se efectuará con la extensión y de la forma prevista en el artículo 30 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (art. 36.1 LGP).

El artículo 36. 2 de la LGP dispone que el procedimiento por el que se regirá la elaboración de los PGE se establecerá por orden del Ministro de Hacienda (la última de ellas es la Orden HAC/20/2020, de 20 de enero, para la elaboración de los PGE Estado para 2020) y se sujetará a las normas siguientes:

- Las directrices para la distribución del gasto, estableciendo los criterios de elaboración de las propuestas de presupuestos y sus límites cuantitativos con las prioridades y limitaciones que deban respetarse, se determinarán por el Ministro de Hacienda que con este fin constituirá la Comisión de Políticas de Gasto, la cual respetará la adecuación de los criterios de establecimiento de prioridades y de elaboración de las propuestas a los límites y objetivos de política presupuestaria que los presupuestos deban cumplir.
- Los ministerios y los demás órganos del Estado con dotaciones diferenciadas en los PGE, remitirán al Ministerio de Hacienda sus correspondientes propuestas de presupuesto, ajustadas a los límites que las directrices hayan establecido. Del mismo modo, los distintos ministerios remitirán al de Hacienda las propuestas de presupuestos de ingresos y gastos de cada uno de los organismos autónomos y otras entidades a ellos adscritos.
- Las propuestas de presupuesto de gastos se acompañarán, para cada programa, de su correspondiente memoria de objetivos anuales fijados, conforme al programa plurianual respectivo, dentro de los límites que resulten alcanzables con las dotaciones previstas para cada uno de los programas.
- El presupuesto de ingresos de la AGE será elaborado por el Ministerio de Hacienda, de forma que se ajuste a la distribución de recursos de la programación plurianual prevista en el artículo 29 LGP

y al cumplimiento de los objetivos de política económica establecidos por el Gobierno para el ejercicio.

Corresponderá al Ministro de Hacienda elevar al acuerdo del Gobierno el anteproyecto de la Ley de Presupuestos Generales del Estado

2.4.2. Aprobación del presupuesto.

El proyecto de Ley de PGE, integrado por el articulado con sus anexos y los estados de ingresos y de gastos, será remitido a las Cortes Generales antes del día 1 de octubre del año anterior al que se refiera, junto con la documentación complementaria que prevé la LGP (art. 37).

De acuerdo con lo establecido en el artículo 134.4 de la Constitución Española, *“Si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos”*.

Por su parte, el artículo 38 de la LGP establece que si la Ley de PGE no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los presupuestos iniciales del ejercicio anterior hasta la aprobación y publicación de los nuevos en el "Boletín Oficial del Estado". La prórroga no afectará a los créditos para gastos correspondientes a programas o actuaciones que terminen en el ejercicio cuyos presupuestos se prorrogan o para obligaciones que se extingan en el mismo (art. 38)

Al haberse producido las circunstancias previstas en la CE, los Presupuestos Generales del Estado de 2018 ha sido prorrogados en 2019, habiéndose aprobado la Orden HAC/20/2020, de 20 de enero, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2020, todavía pendiente de aprobación en marzo de 2020.

3.- EJECUCIÓN Y CONTROL DEL PRESUPUESTO

3.1. Ejecución del Presupuesto.

La ejecución del presupuesto supone una fase más del ciclo presupuestario tras su elaboración y aprobación por el Legislativo, íntimamente unida a esta fase se encuentra la fase de control, dado que supone una gestión de los gastos públicos y, por tanto, genera obligaciones entre la Hacienda Pública y terceros.

La Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, regula en su Título VI el control de la actividad económico-financiera del sector público. En el artículo 69 se establece que la programación y ejecución presupuestaria pública estará supeditada siempre al desarrollo de los objetivos marcados, sometándose al debido control los resultados, en un uso eficiente de los recursos públicos de acuerdo con las políticas de gasto que apruebe el Estado.

La ejecución del presupuesto tiene un carácter anual y es responsabilidad del ejecutivo, en particular de los llamados “Centros Gestores de Gasto” (Departamentos Ministeriales o Agencias). Es importante en el control de dicha ejecución la independencia de estos centros que ordenan el pago, con respecto al responsable de realizar el gasto, contabilizarlo e intervenirlo (Ministerio de Hacienda).

El Tesoro Público es la institución que efectúa las operaciones de caja y banca que comporta la ejecución presupuestaria. Por lo general, dichas operaciones se canalizan a través del Banco emisor. El principal problema al que se debe enfrentar el Tesoro Público es el de las previsiones de las dificultades de liquidez en la ejecución del presupuesto, por lo cual en muchos países se elabora un Presupuesto de Caja para solventarlo.

3.2. Control del presupuesto.

Las distintas formas de control presupuestario tienen la función de dar cumplimiento al mandato constitucional recogido en el artículo 31.2 CE de que el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía.

El control de la actividad presupuestaria se puede definir como el conjunto de medidas y dispositivos de diversa naturaleza, política, económica o jurídica, que el ordenamiento contempla para garantizar que la gestión del presupuesto se ajusta a las normas y principios que lo rigen.

Básicamente, el control de la ejecución presupuestaria trata de cumplir dos finalidades: una política, de justificación del mandato dado por el Legislativo, y otra económico-financiera de evitar despilfarros en la administración de los recursos públicos.

Podemos distinguir distintos tipos de control en función del punto de vista que adoptemos:

1. **Control de legalidad.** Pretende comprobar si el gasto realizado por el Sector Público se atiene al mandato de la Ley Presupuestaria en cuanto a su cuantía y destino. Cuando es anterior a la realización del gasto (control a priori) resulta más efectivo, pero introduce mayor rigidez. Cuando es posterior a la realización del gasto (control a posteriori) es más flexible, pero necesita de la posibilidad de aplicar sanciones e incentivos para asegurar su efectividad.
2. **Control económico.** Trata de verificar si la administración del presupuesto responde a criterios de racionalidad económica. Este control será financiero cuando la fuente de información es la clasificación orgánica y económica del gasto y tiene como objetivo principal el limitar el coste total de la actuación pública. Sin embargo, si la asignación de los recursos no está debidamente racionalizada, este tipo de control financiero puede ser poco eficaz para mejorar la administración de los recursos públicos, puesto que lo que le preocupa es exclusivamente que la unidad administrativa no se gaste más de lo presupuestado.

El control económico puede ser también control de resultados, que a su vez se subdivide en:

- Control de eficacia. Trata de comprobar si se han alcanzado los objetivos perseguidos con los distintos programas de gasto. Su problema práctico principal radica en que hay que establecer una adecuada definición de los objetivos y una buena medición de los resultados respecto de dichos objetivos.
- Control de eficiencia. Trata de comprobar si el Sector Público está obteniendo lo máximo de los recursos puestos a su disposición. Plantea los mismos problemas operativos que el control de eficacia, solo que más acusados debido a la mayor complejidad de las técnicas de medida y de la elección entre objetivos.
- Control de calidad. Persigue medir el grado de satisfacción que los contribuyentes obtienen del gasto público.

La Ley 47/2003 establecía expresamente en su artículo 26 que uno de los principios de la programación presupuestaria es la eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos. En este mismo sentido, la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera se orienta a la asignación del presupuesto por proyectos o programas cuando establece que *“Los presupuestos generales del Estado se adecuarán a los escenarios presupuestarios plurianuales y atenderán a la*

consecución de los objetivos que se hayan establecido en los programas plurianuales, con sujeción, en todo caso, a las restricciones que en orden al cumplimiento de los objetivos de política económica determine el Gobierno. Las asignaciones presupuestarias a los centros gestores de gasto se efectuarán teniendo en cuenta, entre otras circunstancias, el nivel de cumplimiento de los objetivos en ejercicios anteriores” (art. 31)

Según quien realiza el control podemos diferenciar:

- **Control administrativo.** Es la propia Administración quien comprueba si la realización del gasto se ha hecho conforme a los criterios determinados ya sean de carácter legal o económico. Se incluye aquí tanto el autocontrol efectuado por la misma unidad administrativa que realiza el gasto; como el control interno realizado por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), adscrita al Ministerio de Hacienda, que goza de autonomía respecto al órgano que efectúa el gasto. Podemos señalar como objetivos de este control interno los siguientes:
 - a) La salvaguarda del cumplimiento de las normas aplicables.
 - b) El adecuado registro y contabilización de las operaciones, así como su fiel reflejo en cuentas y estados.
 - c) La evaluación de la actividad y los procedimientos con arreglo a los principios de buena gestión financiera, incluidos los que se desprenden de la LGP.
- **Control externo.** Es el realizado desde fuera de la Administración por instituciones independientes. En España, el control del Parlamento, el del Tribunal de Cuentas y el del Defensor del Pueblo integran las vías de control externo.
Como resultado de la actividad fiscalizadora del sector público, El Tribunal de Cuentas deberá elevar anualmente a las Cortes una memoria. Una memoria de contenido análogo será asimismo elevada anualmente a las Asambleas Legislativas de cada CCAA, en relación con su actividad económico-financiera.

3.3. El nuevo marco de estabilidad presupuestaria

Si podemos destacar un principio que desde hace más de una década lleva rigiendo el rumbo de las sucesivas Leyes de Presupuestos del Estado español y, que ha sido constitucionalizado con la última reforma, es el Principio de Estabilidad Presupuestaria, concebido como fundamental para garantizar el Estado Social de Derecho que proclama el art. 1.1 CE. En ello ha tenido una influencia fundamental la

pertenencia de nuestro país a la Unión Europea desde el Pacto de Estabilidad y Crecimiento acordado en el Consejo de Ámsterdam en junio de 1997.

España, en el año 2011, modificó el artículo 135 de la CE para introducir este principio de Estabilidad Presupuestaria con el objetivo de asegurar un intenso control sobre los presupuestos de todas las Administraciones Públicas, nacionales y autonómicas, garantizar las finanzas nacionales y, también, para limitar el gasto público y el déficit estructural.

La reforma constitucional ha producido una fuerte centralización del marco normativo en tema de gasto y presupuesto, un renovado papel desempeñado por parte del Estado en función de «control» sobre la autonomía financiera autonómica y la compresión de dicha autonomía financiera, cerrada entre las estrictas normas constitucionales y su desarrollo posterior mediante una Ley Orgánica a partir de 2020 y el control ejercitado por parte del Estado central.

Resultado de esta reforma del art. 135 CE fue la aprobación de la citada **Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria**, por la que se establece un límite al déficit estructural del 0,4 % del PIB y del volumen de deuda pública de un 60 % del PIB, y se modifica el artículo 26 de la vigente LGP, al establecer como principios de la programación presupuestaria: *“la estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera, plurianualidad, transparencia, eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, responsabilidad y lealtad institucional.”*

Las principales novedades de esta reforma se pueden sintetizar en:

1. La constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria.
2. Que la política de deuda pública cuente con el respaldo de las decisiones de política comunitaria europea.
3. Que los PGE tengan en cualquier circunstancia la prioridad de pago de la deuda pública.
4. Que sólo por mayoría del Congreso y en circunstancias muy excepciones, como catástrofes públicas, puedan alterarse los compromisos de deuda.

Esta Ley ha sido desarrollada, entre otras, por:

- ✓ La Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en dicha Ley Orgánica, la cual viene a desarrollar el principio de

transparencia.

- ✓ Real Decreto 515/2013, de 5 de julio, por el que se regulan los criterios y el procedimiento para determinar y repercutir las responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la UE.
- ✓ Real Decreto 337/2018, de 25 de mayo, sobre los requisitos aplicables a las previsiones macroeconómicas y presupuestarias.

Como venimos señalando la reforma presupuestaria desarrollada por la Ley Orgánica 2/2012, refuerza el principio de estabilidad presupuestaria, y como novedad introduce otros tres principios, el de sostenibilidad financiera, responsabilidad y lealtad institucional, como complemento a las exigencias constitucionales de equilibrio presupuestario y limitación del déficit público. Veamos los distintos principios:

1. Principio de estabilidad presupuestaria. Se entenderá por estabilidad presupuestaria, la situación de equilibrio o superávit. (art. 3)
2. Principio de sostenibilidad financiera, entendido como *“la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit y deuda pública y morosidad de deuda comercial conforme a lo establecido en esta Ley, la normativa sobre morosidad y en la normativa europea”* (art. 4.2).
3. Principio de responsabilidad, significa la existencia de un mecanismo de asignación de responsabilidad cuando ésta pudiera generar consecuencias financieras para el Estado, derivadas del incumplimiento de normas de derecho europeo.
4. Principio de lealtad institucional, ello implica el que tengan que valorar el impacto que sus actuaciones pudieran provocar en el resto de Administraciones Públicas; respetar el ejercicio legítimo de las competencias que cada administración tenga atribuidas, ponderar la totalidad de los intereses públicos implicados y facilitar al resto de Administraciones Públicas la información que precisen y su apoyo (art. 9).
5. Principio de transparencia, ya existente, es reforzado al disponer que, la contabilidad de las Administraciones Públicas deberá contener información suficiente para el contraste de su situación financiera y el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, de acuerdo con lo marcado por la normativa europea (art. 6). Además, se amplía la información a suministrar con objeto de mejorar la coordinación en la actuación económico-financiera de todas las Administraciones Públicas y se establece

una Central de información de carácter público en el Ministerio de Hacienda.

Además de estos nuevos principios siguen vigentes:

6. Principio de plurianualidad. La elaboración de los presupuestos de cualquier administración se enmarcará en un escenario plurianual que sea compatible con el principio de anualidad por el que se rige la aprobación y ejecución presupuestaria. (art. 5).
7. Principio de eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos. (art. 7.3)

En suma, la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera son los principios fundamentales que marcarán el eje del equilibrio presupuestario, así se determina legalmente en el art. 11 de la Ley 2/2012 de 27 de abril cuando dice: *“La elaboración, aprobación y ejecución de los Presupuestos y demás actuaciones que afecten a los gastos o ingresos de las Administraciones Públicas y demás entidades que forman parte del sector público se someterá al principio de estabilidad presupuestaria.”* Como ya hemos señalado queda prohibido contraer un déficit público superior al estructural que marquen las políticas de la U.E. Además también se determina por ley la prioridad absoluta del pago de deuda pública (art. 14 Ley 2/2012).

De esta forma *“El volumen de deuda pública, definida de acuerdo con el Protocolo sobre Procedimiento de déficit excesivo, del conjunto de Administraciones Públicas no podrá superar el 60 por ciento del Producto Interior Bruto nacional expresado en términos nominales, o el que se establezca por la normativa europea”,* además, *“el Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por Ley para emitir deuda pública o contraer crédito”* (arts. 13.1 y 4), es lo que la propia Ley denomina instrumentación del principio de sostenibilidad financiera.

Como novedad importante, la Ley extiende la obligación de presentar un límite de gasto, hasta ahora solo previsto para el Estado, a las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones Locales, así como la dotación obligatoria en sus Presupuestos del mencionado Fondo de contingencia para atender necesidades imprevistas y no discrecionales. Por último, se regula el destino del superávit presupuestario, que deberá aplicarse a la reducción de endeudamiento neto, o al Fondo de Reserva en el caso de la Seguridad Social.

Por otra parte, la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, establece nuevos límites al endeudamiento de las CCAA, de forma tal que la deuda pública de cada una de ellas no podrá exceder del 13% del PIB regional. Así mismo, la autorización del Estado a las CCAA para realizar operaciones de crédito y emisiones de deuda tendrá en cuenta el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública. Esta norma ha experimentado una reforma con posterioridad, mediante la Ley Orgánica 4/2012, de 28 de septiembre, con el objeto de reforzar las obligaciones de cumplimiento de los límites de gasto por parte de las CCAA y las Entidades Locales, para lo cual se intensifican las medidas de disciplina fiscal y financiera.

Aunque esta Ley prevé fuertes restricciones al gasto y el límite de déficit estructural (Regla del gasto del artículo 12) mantiene la existencia del llamado Fondo contingencia de ejecución presupuestaria, en su artículo 31. La cuantía y las condiciones de aplicación de dicha dotación serán determinadas por cada Administración Pública en el ámbito de sus respectivas competencias.

La aplicación de este fondo de contingencia, requerirá la aprobación del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Hacienda. Además de este mecanismo de control, el Gobierno deberá informar a las Comisiones de Presupuestos de Congreso y Senado sobre la aplicación de este fondo de contingencia. Es decir el Gobierno aplica el fondo de contingencia y después informa a las Cortes. En el supuesto de que la liquidación presupuestaria presente una situación de déficit, el gobierno remitirá a las Cortes Generales un plan económico-financiero de corrección del desequilibrio que contendrá la definición de las políticas de ingresos y gastos que sean precisos aplicar para corregir dicha situación.

En su art. 15 y siguientes la Ley 2/2012, de 27 de abril, establece las reglas en la elaboración de los presupuestos que aseguren los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, al establecer que: *“En el primer semestre de cada año, el Gobierno, mediante acuerdo del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas y previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y de la Comisión Nacional de Administración Local en cuanto al ámbito de las mismas, fijará los objetivos de estabilidad presupuestaria, en términos de capacidad o necesidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, y el objetivo de deuda pública referidos a los tres ejercicios siguientes, tanto para el conjunto de Administraciones Públicas como para cada uno de sus subsectores. Dichos objetivos estarán expresados en*

términos porcentuales del Producto Interior Bruto nacional nominal.”
(Art. 15.1.)

En el mismo artículo se establece que el 1 de abril de cada año el Ministerio de Hacienda remitirá las respectivas propuestas de objetivos al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las CCAA y a la Comisión Nacional de Administración Local, que deberán emitir sus informes en un plazo máximo de 15 días. El acuerdo del Consejo de Ministros incluirá el límite de gasto no financiero del Presupuesto del Estado.

Antes del 15 de octubre la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal hará público, para general conocimiento, el informe elaborado sobre la adecuación a los objetivos de estabilidad, de deuda y a la regla de gasto del proyecto de Presupuestos Generales del Estado. Y el Ministro de Hacienda informará al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las CCAA y a la Comisión Nacional de Administración Local, en sus ámbitos respectivos de competencia, sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de la regla de gasto.

Asimismo, en su artículo 17 la Ley prevé la elaboración de distintos informes que aseguren el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de regla del gasto. Aprobados los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública por las Cortes Generales, la elaboración de los proyectos de Presupuesto de las Administraciones Públicas habrá de acomodarse a dichos objetivos.

Para finalizar, el artículo 19 y siguientes de la Ley de Estabilidad Presupuestaria establece medidas de seguimiento, advertencia y corrección de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de la regla de gasto.

Advierte el artículo 20 que en el supuesto de dicho incumplimiento *“todas las operaciones de endeudamiento de la Comunidad Autónoma incumplidora precisarán de autorización del Estado en tanto persista el citado incumplimiento. Esta autorización podrá realizarse de forma gradual por tramos y será preceptiva hasta que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas constate que ha cumplido con los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y regla de gasto.”*

4.- LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

4.1.- Concepto y régimen jurídico

Podemos definir un contrato como un acuerdo de voluntades que crea o transmite derechos y obligaciones a las partes, que lo suscriben. Para su validez, es necesaria la existencia de tres elementos: consentimiento, objeto cierto y causa de la obligación, que son perfectamente aplicables al contrato administrativo.

Precisamente el adjetivo de “administrativo” es lo que dota de peculiaridad a esta clase de contrato, debido a que la Administración, como cualquier otro particular, necesita contratar con terceros determinados servicios, obras o suministros, con el objeto de atender sus necesidades de funcionamiento y cumplir los fines que le son propios como Administración. De manera que, lo que caracteriza a los contratos administrativos es la intervención de una Administración Pública y la vinculación del contrato a una finalidad pública, no existiendo diferencias conceptuales, en principio, entre los contratos de Derecho Privado (Civil o Mercantil) y los contratos administrativos.

El art. 148.1.18 CE prevé la competencia estatal de la normativa básica en materia de contratos de las Administraciones Públicas, por tanto, dicha normativa sólo podrá ser desarrollada por las CCAA. En España la regulación de los contratos administrativos está sometida al ordenamiento de la Unión Europea, en concreto a las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, cuya transposición se lleva a cabo en España por la **Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público** (en adelante, LCSP), que ha regulado la materia acorde a esas exigencias comunitarias.

El art. 2 de la referida LCSP define dichos contratos como los contratos onerosos, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, que celebren la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades y Ciudades Autónomas, y las entidades que integran la Administración Local, así como las entidades y organismos autónomos que vienen delimitados en el art. 3.

En cuanto a su clasificación, la LCSP amplía el ámbito de los contratos administrativos, refiriéndose a contratos del sector público, dentro de los cuales se puede distinguir entre:

- **Contratos administrativos**, que son los celebrados por una Administración Pública y estén vinculados al giro o tráfico de la Administración contratante o satisfacer una finalidad pública. Estos

contratos administrativos pueden ser: ordinarios (de obra pública, de concesión de servicios, de suministro y de servicios) y especiales.

Junto a esta clasificación, adquiere una especial relevancia una concreta categoría de contratos: “los contratos sometidos a una regulación armonizada”, que son aquellos que están regulados de manera más o menos minuciosa en la Directiva Comunitaria y que el Legislador español recoge en la Ley con una regulación acorde a la imposición de las Directivas de aplicación (art. 13).

Los contratos administrativos se regirán, en cuanto a su preparación, adjudicación, efectos, modificación y extinción, por la LCSP y sus disposiciones de desarrollo; supletoriamente se aplicarán las restantes normas de derecho administrativo y, en su defecto, las normas de derecho privado. No obstante, a los contratos administrativos especiales les serán de aplicación, en primer término, sus normas específicas (art. 25 LCSP).

- **Contratos privados**, son contratos diferentes de los anteriores que celebran las Administraciones Públicas y demás entes del sector público que no tengan la condición de Administración Pública.

Estos contratos privados se regirán, en cuanto a su preparación y adjudicación, en defecto de normas específicas, por la misma LCSP y sus disposiciones de desarrollo, aplicándose supletoriamente las restantes normas de derecho administrativo o, en su caso, las normas de derecho privado, según corresponda por razón del sujeto o entidad contratante. En lo que respecta a sus efectos, modificación y extinción, estos contratos se regirán por el derecho privado (art. 26 LCSP).

4.2. La adjudicación de los contratos

4.2.1. Requisitos del contratista

En este tipo de contratación pública, el contratista queda también sometido a especiales condiciones y al cumplimiento de determinados requisitos, dado que va a ser destinatario de dinero público, con una gestión sometida a control y, por tanto, deberá someterse a los procedimientos legalmente establecidos para regular la actividad de política económica del gobierno, sometido al principio de legalidad presupuestaria.

Estos requisitos se refieren a la aptitud para contratar con la Administración Pública y supone que dichas personas físicas o jurídicas tengan plena capacidad de obrar, no se hallen incurso en una

prohibición de contratar y cuenten con acreditada solvencia económica, financiera y técnica y profesional. Además cuando así lo exija la Ley en los contratos que correspondan deberán estar debidamente clasificados (art. 43 y siguientes LCSP)

El art. 49 de la LCSP establece una serie de prohibiciones de forma que no podrán contratar con la Administración Pública aquellas personas en las que concurran las circunstancias allí previstas.

Como requisito adicional a la exigencia de solvencia profesional y técnica, que es especificada de acuerdo a cada contrato, la LCSP exige en su artículo 54 el Registro en un Sistema Público de Clasificación de empresas contratistas en determinados supuestos, de forma que la inclusión en dicha Clasificación garantiza per se la solvencia técnica.

Será requisito indispensable que el empresario se encuentre debidamente clasificado en los contratos de obras cuyo valor estimado sea igual o superior a 350.000 €, y en los contratos de servicios por presupuesto igual o superior a 120.000 €. Sin embargo, no será necesaria la clasificación para celebrar determinados contratos de servicios (categorías 6, 8, 21, 26 y 27 del Anexo II de la LCSP).

Por Real Decreto podrá exceptuarse la necesidad de clasificación para determinados tipos de contratos de obras y de servicios en los que este requisito sea exigible o acordar su exigencia para tipos de contratos en los que no lo sea, teniendo en cuenta las circunstancias especiales concurrentes en los mismos. No será exigible la clasificación a los empresarios no españoles de Estados miembros de la UE, ya concurran al contrato aisladamente o integrados en una unión, sin perjuicio de la obligación de acreditar su solvencia.

La clasificación de las empresas se hará en función de su solvencia, valorada conforme a lo establecido en la LCSP (artículos 64, 65 y 67), y determinará los contratos a cuya adjudicación puedan concurrir u optar por razón de su objeto y de su cuantía. Esta clasificación tendrá una vigencia indefinida en tanto se mantengan por el empresario las condiciones y circunstancias en que se basó su concesión. No obstante, para la conservación de la clasificación deberá justificarse anualmente el mantenimiento de la solvencia económica y financiera y, cada tres años, el de la solvencia técnica y profesional, a cuyo efecto el empresario aportará la correspondiente documentación actualizada en los términos que se establezcan reglamentariamente.

Los acuerdos relativos a la clasificación de las empresas se adoptarán por las Comisiones Clasificadoras de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, que podrán ser objeto de recurso de alzada ante el Ministro de Economía y Hacienda

4.2.2. Expediente de contratación

La celebración de contratos por parte de las Administraciones Públicas requerirá la previa tramitación del correspondiente expediente, que se iniciará por el órgano de contratación motivando la necesidad del contrato en los términos previstos en el artículo 22 de LCSP.

El Consejo de Ministros, a iniciativa de los Ministerios interesados, a propuesta del Ministro de Economía y Hacienda, y previo dictamen del Consejo de Estado, podrá aprobar pliegos de cláusulas administrativas generales, que deberán ajustarse en su contenido a los preceptos de la LCSP y de sus disposiciones de desarrollo, para su utilización en los contratos que se celebren por los órganos de la AGE y demás entidades públicas. Las CCAA y la Administración Local podrán aprobar sus pliegos de cláusulas administrativas generales, de acuerdo con sus normas específicas, previo dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente, si lo hubiera.

El objetivo de un procedimiento de contratación pública es seleccionar la oferta económicamente más ventajosa por lo que se establecen criterios de valoración y procedimientos reglados para su aplicación. La vigente LCSP distingue varios tipos de procedimiento (arts. 93 y ss):

1. Procedimiento ordinario: al expediente se incorporarán el pliego de cláusulas administrativas particulares y el de prescripciones técnicas que hayan de regir el contrato, que deberán aprobarse previamente a autorización del gasto o conjuntamente con ella, y siempre antes de la licitación del contrato, o de no existir ésta, antes de su adjudicación provisional. En el caso de que el procedimiento elegido para adjudicar el contrato sea el de diálogo competitivo, los pliegos de cláusulas administrativas y de prescripciones técnicas serán sustituidos por el documento descriptivo previsto en el art. 165.1.

En el expediente se justificará adecuadamente la elección del procedimiento y la de los criterios que se tendrán en consideración para adjudicar el contrato. Completado el expediente de contratación, se dictará resolución por el órgano de contratación aprobando el mismo y disponiendo la apertura del procedimiento de adjudicación. Dicha resolución implicará también la aprobación del gasto (art. 94).

2. Procedimiento urgente: podrán ser objeto de tramitación urgente los expedientes correspondientes a los contratos cuya celebración responda a una necesidad inaplazable o cuya adjudicación sea preciso acelerar por razones de interés público. Estos expedientes se tramitarán siguiendo el mismo procedimiento que los ordinarios, con ciertas especialidades (art. 96).
3. Procedimiento de emergencia: aplicable 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 (art. 97).

4.2.3. Procedimiento de adjudicación

La LCSP establece un procedimiento reglado para la adjudicación de los contratos bajo los principios de igualdad, transparencia y confidencialidad para la Administración, sobre todo en cuanto a la información técnica y profesional que hayan facilitado los empresarios en sus proposiciones (art. 122 y ss).

La adjudicación se realizará, ordinariamente, utilizando el procedimiento abierto o el procedimiento restringido. En determinados supuestos legalmente previstos (art. 154 a 159), podrá seguirse el procedimiento negociado, y en los casos previstos por la Ley (art. 164) podrá recurrirse al diálogo competitivo.

1. Procedimiento abierto: en este procedimiento existe libre concurrencia de licitadores quedando excluida toda negociación. Esto supone la puesta a disposición de la misma información para garantizar el principio de igualdad y transparencia a la hora de presentar las proposiciones (art. 141 y ss).
2. Procedimiento restringido: en el cual sólo podrán presentar proposiciones los empresarios que previamente hayan sido acreditados por su solvencia y siempre a solicitud previa de los mismos dirigida al órgano de contratación. En este procedimiento tampoco está admitida la negociación (art. 146 y ss).
3. Procedimiento negociado: es aquel en el que la adjudicación recaerá en el licitador justificadamente elegido por el órgano de contratación, tras efectuar consultas con diversos candidatos y negociar las condiciones del contrato. Sólo en determinados supuestos se dará publicidad al procedimiento, aunque siempre será necesario haber solicitado al menos tres ofertas (art. 153 y ss).

4. Diálogo competitivo: este procedimiento de adjudicación podrá utilizarse en el caso de contratos particularmente complejos, cuando el órgano de contratación considere que el uso del procedimiento abierto o restringido no permite una adecuada adjudicación del contrato. En él, el órgano de contratación entabla un diálogo con los candidatos seleccionados, previa solicitud de los mismos, para que del mismo pueda surgir una o más soluciones a la necesidad previamente planteada, de forma que los empresarios puedan presentar una oferta. Se pueden establecer compensaciones económicas a este diálogo (art. 163 y ss).

Para la valoración de las proposiciones y la determinación de la oferta económicamente más ventajosa deberá atenderse a criterios directamente vinculados al objeto del contrato, tales como la calidad, el precio, la fórmula utilizable para revisar las retribuciones ligadas a la utilización de la obra o a la prestación del servicio, el plazo de ejecución o entrega de la prestación, el coste de utilización y las características medioambientales o vinculadas con la satisfacción de exigencias sociales, entre otros. Cuando sólo se utilice un criterio de adjudicación, éste ha de ser, necesariamente, el del precio más bajo

Los contratos menores (aquellos de importe inferior a 50.000 euros, cuando se trate de contratos de obras, o a 18.000 euros, cuando se trate de otros contratos), podrán adjudicarse directamente a cualquier empresario con capacidad de obrar y que cuente con la habilitación profesional necesaria para realizar la prestación, cumpliendo con las normas establecidas en el artículo 95.

En los contratos menores la tramitación del expediente sólo exigirá la aprobación del gasto y la incorporación al mismo de la factura correspondiente, que deberá reunir los requisitos que las normas de desarrollo de la LCSP establezcan. En el contrato menor de obras, deberá añadirse, además, el presupuesto de las obras, sin perjuicio de que deba existir el correspondiente proyecto cuando normas específicas así lo requieran.

4.3.- Tipos de contratos administrativos.

La LCSP clasifica los contratos en típicos, mixtos y especiales.

a) **Contratos típicos:** son aquellos que se ajustan a la regulación establecida en la LCSP. En el actual marco normativo se clasifican en:

- **Contrato de obras:** son aquellos que tienen por objeto la ejecución de una obra, aislada o conjuntamente con la redacción del proyecto, o la realización de alguno de los trabajos enumerados en el Anexo I, o la realización, por cualquier medio, de una obra que cumpla los requisitos fijados por la entidad del sector público contratante que ejerza una influencia decisiva en el tipo o el proyecto de la obra. Por «obra» se entenderá el resultado de un conjunto de trabajos de construcción o de ingeniería civil, destinado a cumplir por sí mismo una función económica o técnica, que tenga por objeto un bien inmueble (art. 13).
- **Contrato de concesión de obras:** tiene por objeto la realización por el concesionario de algunas de las prestaciones propias del contrato de obras, incluidas las de restauración y reparación de construcciones, así como las conservación y mantenimiento de elementos construidos, y en el que la contraprestación consiste, o bien únicamente en el derecho a explotar la obra, o bien en dicho derecho acompañado del de percibir un precio (art. 14).
- **Contrato de concesión de servicios:** es aquel en cuya virtud uno o varios poderes adjudicadores encomiendan a título oneroso a una o varias personas, naturales o jurídicas, la gestión de un servicio cuya prestación sea de su titularidad, y cuya contrapartida venga constituida bien por el derecho a explotar los servicios objeto del contrato o bien por dicho derecho acompañado del de percibir un precio (art. 15).
- **Contrato de suministros:** son los que tienen por objeto la adquisición, el arrendamiento financiero, o el arrendamiento, con o sin opción de compra, de productos o bienes muebles. No tendrán la consideración de contrato de suministro los contratos relativos a propiedades incorpóreas o valores negociables (art. 16).
- **Contrato de servicios:** son aquellos cuyo objeto son prestaciones de hacer consistentes en el desarrollo de una actividad o dirigidas a la obtención de un resultado distinto de una obra o suministro, incluyendo aquellos en que el adjudicatario se obligue a ejecutar el

servicio de forma sucesiva y por precio unitario. No podrán ser objeto de estos contratos los servicios que impliquen ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos (art. 17).

- b) **Contratos mixtos:** contienen prestaciones correspondientes a contratos de distinta clase que se fusionan en una sola contratación por estar vinculados entre sí o ser complementarios (art. 18).
- c) **Contratos sujetos a regulación normalizada (SARA):** Son los contratos antes examinados, cuyo valor estimado, sea igual o superior a las cuantías que se indican en la LCSP, siempre que la entidad contratante tenga el carácter de poder adjudicador. Tendrán también la consideración de contratos sujetos a regulación armonizada los contratos subvencionados por estas entidades a los que se refiere el artículo 23 (art. 19 a 23).

6.- CONCLUSIONES

A lo largo del tema se ha realizado un estudio sobre los Presupuestos Generales del Estado, como un tipo especialísimo de ley, aludiendo no sólo al concepto sino también, y en mayor medida, a su elaboración y aprobación según lo dispuesto en la LGP.

Hemos podido comprobar que tras la aprobación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que ha venido a desarrollar el mandato contenido en el artículo 135 de la CE, y a dar cumplimiento al Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria de 2 de marzo de 2012, las Leyes anuales de Presupuestos han tenido como reto principal no superar el límite al déficit estructural marcado ni superar el 60 % de Deuda Pública, de forma que el pago de la misma se ha convertido en una prioridad absoluta en la política presupuestaria.

Todas estas reformas y la contención del gasto deben ser enmarcadas en el contexto de fuerte crisis económica de la última década que ha intentado ser amortiguada por políticas de austeridad desde una acción coordinada de todos los Estados pertenecientes a la Unión Europea.

Por otro lado, hemos puesto de manifiesto que la actividad de la administración cuenta con un instrumento fundamental: la capacidad de contratar con tercero para la satisfacción de los distintos servicios públicos a la ciudadanía.

Esta necesaria colaboración entre Administración y administrados se encuentra sometida a un estricto régimen jurídico recogido en la Ley 9/2017 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.

En la actualidad, nos encontramos ante un panorama legislativo marcado por la denominada «Estrategia Europa 2020», dentro de la cual, la contratación pública desempeña un papel clave, puesto que se configura como uno de los instrumentos basados en el mercado interior que deben ser utilizados para conseguir un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, garantizando al mismo tiempo un uso con mayor racionalidad económica de los fondos públicos

7.- REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES

- Sanchez Agesta, Jaime. “Presupuestos Generales del Estado”. Ariel Economía.
- Salinas Sánchez, Javier. “Economía Política Constitucional de los Presupuestos públicos”.
- Ley 47/2003 de 26 de Noviembre, General Presupuestaria
- Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Estabilidad Financiera, de 27 de abril (BOE 30 de abril de 2012).
- 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.

Páginas web:

- http://www.congreso.es/docu/pge2019/pge_2019-web/PGE-ROM/doc/3/3/1/2/2/N_19_A_A_2_1_2_G2_1.PDF
- <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Presupuestos%20Generales%20del%20Estado/paginas/Presupuestos.aspx>
- <http://www.contratosdelsectorpublico.es/>
- <https://contrataciondelestado.es/wps/portal/plataforma>
- <https://elderecho.com/la-aplicacion-de-la-ley-9-2017-de-contratos-del-sector-publico-un-ano-despues-de-su-publicacion-oficial>

NOTAS

Email: info@preparadores.eu • Web: <http://www.preparadores.eu>

REV.: 03/20