

PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN Y DE GESTIÓN ECONÓMICA: DOS CAMINOS PARALELOS QUE HAY QUE TRANSITAR

ANA GÓMEZ BARRIONUEVO

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: LA GESTIÓN ECONÓMICA DEL CRÉDITO.– II. EL EXPEDIENTE DE CONTRATACIÓN: 1. Inicio del expediente, comprobación de la existencia de crédito. 2. Aprobación del gasto. 3. Compromiso de gasto o disposición. 4. Reconocimiento de la obligación. 5. Ordenación de Pago.– III. SUPUESTOS ESPECIALES EN LA TRAMITACIÓN DE LOS EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN: 1. Tramitación de emergencia 2. Contratos que se extienden a lo largo de varios ejercicios: A) Principio de anualidad presupuestaria y gastos plurianuales. B) Los reajustes de anualidades 3. La tramitación anticipada de contratos. 4. Los acuerdos marco. 5. Desistimiento de la celebración de un contrato por falta de crédito.– V. ALGUNAS NOVEDADES DE LA LCSP QUE AFECTAN A LOS PROCEDIMIENTOS DE GASTO: 1. El procedimiento electrónico. 2. El procedimiento simplificado del artículo 159. El contrato menor. 4.-Especial referencia a los contratos menores pagados mediante anticipos de caja fija. 5. El procedimiento de asociación para la innovación.– VI. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: La tramitación del expediente de contratación exige el cumplimiento de unos requisitos no sólo administrativos, sino también presupuestarios. Se trata de dos sendas imprescindibles para culminar el expediente con éxito.

El primer camino, el del expediente administrativo, nos conduce a la adjudicación y ejecución de un contrato a través de sus correspondientes trámites, resoluciones y recursos. El expediente de contratación se rige por la normativa en materia de contratos y, supletoriamente, por la Ley de Procedimiento Administrativo.

El camino paralelo es el de la gestión económica del gasto, cuya normativa está constituida en nuestra Comunidad Autónoma, casi de manera única, por Ley de la Hacienda, que exige dar cumplimiento a los trámites y actuaciones típicamente presupuestarias que han de integrarse en el expediente administrativo.

Partiendo de que en la práctica ambos tipos de trámites se refunden en un solo expediente de contratación, en este trabajo se analiza el proceso que comienza cuando el órgano de contratación decide iniciar el expediente y que finaliza con la liquidación de la deuda que se contrae con el adjudicatario.

En el recorrido, se pretende resaltar la importancia que tiene la gestión económica en la tramitación del expediente de contratación así como advertir algunos de los efectos que la nueva normativa en materia de contratación administrativa, 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 puede tener sobre el procedimiento de gasto.

Palabras clave: contratación pública; gestión económica; procedimiento de gasto.

ABSTRACT: The processing of the contract file requires compliance with requirements not only administrative, but also budgetary, it is two essential paths to complete the file successfully.

The first path, which of the administrative file, it leads us to the award and execution of a contract through its corresponding procedures, resolutions and resources. The contracting file is governed by the regulations on contracts and, additionally, by the Law of Administrative Procedure.

The parallel path is the economic management of expenditure, whose regulations are constituted in our Autonomous Community, almost uniquely, by the Treasury Law, which requires compliance with the procedures and typical budgetary actions that must be integrated into the file administrative. Because of in practice both types of procedures are consolidated in a single procurement file, this paper analyzes the process that begins when the contracting authority decides to initiate the file and ends with the settlement of the debt contracted with the successful bidder.

In the tour, the author intends to highlight the importance of economic management in the processing of the contracting file as well as to warn of some of the effects that the new regulations on administrative contracting can have on the spending procedure

Key words: public procurement; economic management; spending procedure.

I. INTRODUCCIÓN: LA GESTIÓN ECONÓMICA DEL CRÉDITO

El principio de legalidad financiera se consagró en el artículo 133.4 de la CE, de acuerdo con el cual «*las Administraciones públicas sólo podrán contraer obligaciones financieras y realizar gastos de acuerdo con las leyes*». La aplicación de este principio a los gastos públicos no se concreta únicamente en la necesaria disposición del crédito que las leyes de presupuestos autorizan con carácter anual, sino que exige, además, que las normas establezcan el procedimiento mediante el cual la administración pueda realizar los gastos públicos.

En Aragón, esta norma es la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma (Texto Refundido aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 29 de junio) en cuyo Capítulo III «Ejecución y liquidación», del Título II «El Presupuesto», define el procedimiento de ejecución del gasto como el cauce a través del cual la administración va a aplicar sus recursos económicos para lograr satisfacer las necesidades públicas. Para ello, el artículo 50 de la Ley establece que la gestión económica de los créditos consignados en los estados de gastos del presupuesto se concretará en las siguientes fases:

- a) De «autorización» de gasto.
- b) De «disposición».
- c) De «reconocimiento de la obligación».
- d) De «pago ordenado».

Las tres primeras son las que finalizan con el reconocimiento de una obligación a cargo de la Hacienda Pública, ya que la última de ellas se ocupa únicamente de las actuaciones mediante las que se produce la salida de fondos de la Tesorería de la Comunidad Autónoma con el fin de saldar las obligaciones previamente adquiridas. Por ello, son las tres primeras fases las que centran la gestión económica del expediente de contratación administrativa.

Además de las fases citadas, que no tienen otro cometido que establecer el formalismo de la ejecución del gasto, el expediente económico también contiene otras actuaciones, como son las del control de legalidad y las de contabilidad que tienen otras finalidades diferentes: garantizar la adecuación del expediente a la normativa aplicable, así como registrar la ejecución del gasto en el presupuesto.

El sometimiento de los actos con contenido económico al control y a la contabilidad está recogido en el artículo 65 de la Ley de Hacienda de Aragón que establece que *«todos los actos, documentos y expedientes de la Administración de la Comunidad Autónoma de los que se deriven derechos y obligaciones de contenido económico, serán intervenidos y contabilizados con arreglo a lo dispuesto en la presente Ley y en sus disposiciones complementarias»*.

La intervención es una actividad supervisora de control que tienen como finalidad emitir un juicio sobre la legalidad de las actuaciones administrativas y financieras realizadas por los órganos gestores.

Por último, la contabilidad es el registro de todos los actos que integran el procedimiento de ejecución del gasto en el sistema de información contable de modo que se ponen en relación con el crédito presupuestario.

II. EL EXPEDIENTE DE CONTRATACIÓN

La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, en adelante LCSP, obliga a la tramitación de un expediente para la celebración de los contratos del Sector Público, expediente que se regula en diversos artículos de la ley con un carácter formalista que se ha ido engrosando a medida que se han elaborado las sucesivas normas legales reguladoras de esta materia.

En este apartado se expone cómo se adapta la formación del expediente de contratación a las sucesivas fases de ejecución del presupuesto que se han mencionado previamente, de modo que, sin perjuicio de que se describan los

principales trámites administrativos, se tratará de incidir, en mayor medida, en los aspectos financieros de los gastos contractuales.

1. Inicio del expediente de contratación: la trascendencia de la existencia de crédito

El artículo 116 de la LCSP, referido al expediente de contratación, concreta la documentación que ha de integrar su contenido, indicando que deberá incorporarse el certificado de existencia de crédito o, en el caso de entidades del sector público con presupuesto estimativo, documento equivalente que acredite la existencia de financiación.

Por lo tanto, es una exigencia legal que, al iniciar el expediente, se compruebe la existencia de crédito adecuado y suficiente en el sentido de disponer apropiada financiación para la ejecución del contrato. Prueba de que se ha realizado esta verificación es la obligación de incorporar un certificado que acredite su existencia.

En nuestra Comunidad Autónoma, el método para acreditar dicho extremo es el registro del documento contable RC «Retención de crédito» que, sin formar parte del proceso de ejecución del gasto público estrictamente, es una reserva de la cuantía necesaria para su posterior utilización en el expediente, disminuyendo el saldo del crédito inicial del presupuesto.

En este punto es trascendental señalar que la inexistencia de crédito es uno de los trámites económicos que pueden viciar de nulidad el procedimiento. En efecto, la legislación de contratación ha incluido esta causa de nulidad de los contratos de manera similar en las sucesivas leyes sobre contratos del sector público, recogiendo en la actualidad en el artículo 39 de la LCSP:

Artículo 39. Causas de nulidad de derecho administrativo.

2.a) «La carencia o insuficiencia de crédito, de conformidad con lo establecido en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, o en las normas presupuestarias de las restantes Administraciones Públicas sujetas a esta Ley, salvo los supuestos de emergencia»

También nuestra Ley de Hacienda, al consagrar el carácter limitativo de los créditos en su artículo 39, dispone que no se pueden adquirir compromisos de gastos por cuantía superior a su importe, siendo nulos de pleno derecho los actos administrativos y las disposiciones generales con rango inferior a ley que incumplan esta obligación.

Por otro lado, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, establece que constituye infracción muy grave en materia de gestión económico-presupuestaria, los compromisos de gastos sin crédito suficiente para realizarlos y la sanciona con la

inhabilitación para ocupar cargo público durante un periodo de entre cinco y diez años y la obligación de restituir las cantidades satisfechas indebidamente.

Esta cuestión no es baladí ya que, en los últimos años, la contratación administrativa en el ámbito de la sanidad, no solo en Aragón, sino en la mayor parte de las Comunidades Autónomas, ha estado expuesta a la problemática de declarar la nulidad por la falta de crédito suficiente para llevarla a cabo. No hay más que revisar los abultados saldos de las cuentas de las obligaciones pendientes de imputar al presupuesto de los diferentes servicios de salud para comprender que muchas de las actuaciones se han llevado a cabo sin la suficiente dotación presupuestaria para poder abonar los mismos, lo cual como se ha advertido, es un acto inválido puesto que incurre en la causa de nulidad del artículo 39 de la LCSP y, por lo tanto, procedería la declaración de nulidad de pleno derecho del mismo por no resultar conforme a derecho.

En nuestra Comunidad Autónoma, la solución que se emplea para la regularización de los pagos que se derivan de un contrato formalizado sin el crédito adecuado es el señalado en la Ley de Hacienda para la convalidación de los gastos. En relación con este asunto, no se puede ignorar que dicho procedimiento está previsto únicamente para cuando el gasto que se pretende reconocer no ha sido previamente fiscalizado. En este caso, la norma permite que el consejero titular del Departamento del que proceda la propuesta, previo informe de la Intervención General, si considera conveniente continuar con la tramitación del expediente, acuerde que se someta lo actuado al Gobierno de Aragón. Es evidente que el acuerdo del Gobierno únicamente subsana la omisión del trámite de fiscalización previa, sin que pueda alcanzar al resto de irregularidades adicionales que puedan producirse en el expediente (1). No obstante, lo cierto es que en nuestra Comunidad Autónoma se emplea de manera reiterada, no solo para regularizar expedientes que dispusieron en su origen de crédito suficiente, sino de manera sistemática, para proceder al pago de todos los expedientes de contratación que, en el momento procesal oportuno, no fueron objeto de fiscalización, independientemente de que en el expediente existan otras irregularidades que pudieran ser causa de anulación del contrato.

Dicho esto, y siendo conscientes de que esta cuestión ha sido causa de tímidos debates en nuestra Comunidad Autónoma con, incluso, alguna tentativa para implantar otras soluciones procedimentales más acordes con la naturaleza del problema, el régimen de regularización mediante la convalidación prevalece por una simple cuestión de economía procesal, ya que el

(1) José Ignacio Valero Escribano desarrolla el tema «La regularización de las facturas derivadas de contrataciones irregulares» en un interesante artículo publicado en la revista «Revista Española de Control Externo», n.º 50, año 2015

principal argumento esgrimido para continuar con la convalidación en estos supuestos se apoya en evitar otros procedimientos más dilatados y complejos que, llegando a idéntico resultado económico, puedan causar otros perjuicios ya no solo al contratista que realizó de buena fe su prestación, sino a la propia Administración que, por causa del retraso en el abono de las facturas, puede ver incrementado su periodo medio de pago, del mismo modo que se ve obligada a costear los correspondientes intereses de demora.

No lo entendieron así en algunas otras Comunidades Autónomas, como es el caso de las Islas Baleares, que mediante la Instrucción 2/2012, de 12 de marzo, de la Interventora General y de la Directora de la Abogacía sobre la tramitación que se ha de seguir para los supuestos de reconocimiento extrajudicial de créditos derivados de la contratación irregular, determinan la necesidad de iniciar un expediente de revisión de oficio en el caso de que se advierta una causa de nulidad como la referida anteriormente, esto es, la falta de crédito presupuestario. En los antecedentes de la Instrucción se indica que *«la nulidad absoluta de la actuación administrativa tiene como consecuencia la imposibilidad de que se deriven obligaciones contractuales, lo que no exime de la obligación de abonar las prestaciones efectuadas. En virtud del principio general del derecho según el cual nadie puede enriquecerse en detrimento de otro, nace una obligación ex lege, y la Administración ha de restituir el enriquecimiento. Por tanto, el expediente de enriquecimiento injusto o de reconocimiento extrajudicial de deuda se presenta como un instrumento de gasto para hacer efectiva la liquidación prevista en el apartado 1 del artículo 35 del TRLCSP, que trae causa de la resolución de un expediente de revisión de oficio y su finalidad es evitar el enriquecimiento injusto de la Administración»*.

Esta interpretación, no obstante, ha sido objeto de debate y de críticas por parte del Consejo Consultivo de la citada Comunidad Autónoma, debido al reiterado uso del procedimiento de la revisión de oficio. Desde el año 2012, el Consejo Consultivo fundamenta de manera reiterada en sus dictámenes que la utilización del procedimiento de revisión de oficio no es la vía idónea para, como consecuencia del mismo, tramitar el procedimiento de pago a los proveedores dado que se configura como un medio excepcional que debe interpretarse, por tanto, restrictivamente. Por ese motivo, considera que la Administración no puede usar de manera generalizada el procedimiento de revisión de oficio para evitar el enriquecimiento injusto de la Administración, convirtiendo en ordinario un supuesto que debiera ser excepcional (2).

(2) Dictámenes 93/2012, 109/2012, 71/013, 100/2014 o 153/2014, por citar algunos ejemplos en los que se alude a la falta de crédito como causa de nulidad de los contratos.

Finalmente, el conflicto concluyó con la modificación del artículo 70 de la Ley de Finanzas autonómica, que en la redacción dada por la disposición final cuarta de la Ley 18/2016, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para el año 2017, introdujo una vía para poder hacer efectivos estos pagos mediante el reconocimiento extrajudicial de créditos, figura similar a la existente en el ámbito local, regulada en el artículo 60.2 del Real Decreto 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 en materia de presupuestos. El reconocimiento extrajudicial de créditos se configura como un procedimiento excepcional para la solución a este problema —adquisición de compromisos de gastos sin consignación presupuestaria— que permite asumir compromisos de gastos correspondientes a ejercicios anteriores, o al ejercicio en curso, que no fueron tramitados por falta de consignación presupuestaria o que derivan de actuaciones irregulares diversas. Con ello, la Administración puede hacer efectivos los pagos a terceros en aplicación de la reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo que impide el enriquecimiento injusto.

Por último, en relación con la falta de consignación presupuestaria en la contratación, es obligado hacer una breve mención a las denominadas facturas «en el cajón», expresión que, lamentablemente, ha quedado acuñada para aquellas facturas que a final del ejercicio no han sido imputadas al presupuesto de la Administración (3). Conviene precisar, en primer lugar, que tal expresión se encuentra ciertamente obsoleta y poco ajustada a la realidad ya que, si bien es cierto que en el pasado existía cierta práctica de esconder de todo registro contable la existencia de facturas, en la actualidad se han puesto los medios para que todas ellas se reflejen en la cuenta financiera 413 denominada «Acreedores por operaciones devengadas» que permite dar la imagen fiel de la deuda real con los proveedores y acreedores.

Por otra parte, tampoco hay que llegar a demonizar la existencia de facturas a final de ejercicio pendientes de imputar en el presupuesto ya que la existencia de ese saldo no siempre ha sido originada por la falta de crédito presupuestario sino que en ocasiones se debe a la imposibilidad temporal de su gestión económica habida cuenta de que las sucesivas órdenes de cierre del ejercicio presupuestario determinan unas fechas de tramitación de los documentos de gasto que impiden realizar las formalidades previstas para su gestión en el mes de diciembre.

(3) Para ilustrar esta cuestión, Teresa Moneo publicó un artículo denominado «Las facturas en los cajones, ¿una cuestión meramente contable?». Se puede consultar en la web de espublico.es

2. Aprobación del gasto

La Ley define con carácter general la *aprobación de gasto* como el acto por el cual se acuerda su realización calculado en forma cierta o aproximada, reservando a tal fin la totalidad o una parte disponible del crédito legalmente destinado para ello. La aprobación del gasto, que siempre se realiza de oficio, es el acto que inicia su procedimiento de ejecución.

Esta fase del procedimiento de contratación implica dos manifestaciones de enorme relevancia que se sustancian en:

- ✓ la aprobación del gasto y
- ✓ la aprobación del expediente.

En este sentido, la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma atribuye, con carácter general, a los órganos superiores y a los titulares de los departamentos la competencia para aprobar los gastos propios de los servicios a su cargo, salvo los supuestos contemplados en la propia Ley al Gobierno que, en el caso de los expedientes de contratación, son los que tienen un valor estimado superior a 3 millones de euros.

Por su parte, la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público de Aragón, dispone que ostentan la consideración de órganos de contratación de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón los Consejeros del Gobierno de Aragón, si bien en el caso de que el valor estimado supere los tres millones de euros, requiere la autorización previa del Gobierno de Aragón.

De este modo, es habitual en nuestra Comunidad Autónoma que la autorización del gasto se realice de manera simultánea a la aprobación del expediente de contratación e incluso en el mismo documento, salvo que las competencias no se encuentren atribuidas a los mismos órganos. Ello ocurre en algunos casos en los que dichas competencias han sido objeto de delegación o desconcentración en órganos diferentes. En este extremo, se ha de advertir que los órganos de contratación deben de ser cuidadosos al delegar o desconcentrar sus competencias para evitar los inconvenientes que se producen cuando ambos tipos de competencias, económicas y administrativas, no se encuentran unificadas en los mismos órganos.

Entrando en el contenido propio del expediente de contratación, esta fase del gasto requiere compilar un conjunto de documentos entre los que se ha de incluir, tanto documentación de carácter general relativa al gasto que se va a llevar a cabo, como la serie ordenada de actuaciones cuyo contenido está condicionado por las exigencias que derivan de la contratación administrativa, es decir, de la aplicación de la LCSP. El expediente administrativo de contratación se contempla en el artículo 116 de la Ley, artículo en el que se

detalla la documentación que debe contener, con carácter general, y que se resume en los siguientes puntos:

- *Acuerdo de inicio del expediente*, en el que se ha de motivar el expediente explicando la necesidad de la Administración a la que se pretende dar satisfacción mediante la contratación de las prestaciones correspondientes y su relación con el objeto del contrato.
- La *justificación de la existencia de crédito adecuado y suficiente* para su realización. Ello se acredita, como se ha indicado previamente, mediante el documento contable «RC» que sirve para que el sistema de información contable mantenga ese crédito reservado de forma que, cuando en el futuro sea posible su contabilidad, pueda llevarse a cabo el seguimiento de las sucesivas fases de su ejecución.
- La *de aprobación del gasto*, en la que se señale la aplicación presupuestaria a la que se imputará, así como la acreditación de la competencia del órgano para su aprobación. Esta aprobación puede ser simultánea a la del expediente de contratación.
- *Documento contable* de autorización (A)
- Memoria o informe en el que *se han de recoger, como mínimo, las siguientes cuestiones*:
 - a) la naturaleza y extensión de las necesidades que pretenden cubrirse mediante el contrato que se propone, así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas
 - b) justificación del procedimiento elegido para su licitación
 - c) la clasificación que se exija a los licitadores
 - d) Los criterios de solvencia técnica o profesional, y económica y financiera
 - e) los criterios que se tendrán en consideración para adjudicar el contrato
 - f) las condiciones especiales de ejecución del contrato
 - g) justificación del valor estimado del contrato con una indicación de todos los conceptos que lo integran, incluyendo, en su caso, los costes laborales
 - h) la decisión de no dividir en lotes el objeto del contrato
 - i) en los contratos de servicios, el informe de insuficiencia de medios.
- *Pliego de cláusulas administrativas particulares y pliego de prescripciones técnicas*. Estos documentos son sustituidos por un documento descriptivo en el caso de que el procedimiento de adjudicación a seguir sea el de diálogo competitivo y, en el caso de procedimientos para adjudicar los

contratos basados en acuerdos marco invitando a una nueva licitación a las empresas parte del mismo, por el documento de licitación a que hace referencia el último párrafo del artículo 221.5 de la LCSP.

- *Resolución* motivada por el órgano de contratación aprobando el expediente y disponiendo la apertura del procedimiento de adjudicación.

Evidentemente, el contenido que se ha relacionado en los puntos anteriores es el que se exige con carácter general y básico, ya que el expediente de contratación habrá de incorporar otros documentos en función del tipo de contrato que se vaya a celebrar o del procedimiento de adjudicación a seguir. Por ejemplo, si el contrato es de obras su expediente contendrá el proyecto de obras, replanteo, supervisión y aprobación del mismo; o si el procedimiento de adjudicación a seguir es negociado, el expediente contendrá informes técnicos y jurídicos que justifiquen la utilización de este procedimiento excepcional.

En su caso, el expediente de contratación también ha de contener la fiscalización previa, en los términos previstos en el artículo 68 de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma. Para ello, con carácter previo a que el órgano de contratación autorice el gasto y el expediente, éste se debe enviar a la Intervención General o a la Intervención Delegada según corresponda: así, los expedientes de contratación cuya aprobación pertenece al Gobierno, deben ser fiscalizados por la Interventor General; el resto, por la correspondiente Intervención Delegada en el departamento. (4)

Para su fiscalización, el expediente se ha de enviar completo y siempre con carácter previo a la firma de la resolución motivada aprobando el gasto, el expediente y disponiendo la apertura del procedimiento de adjudicación. De este modo, recibido en la pertinente Intervención para llevar a cabo la actividad fiscalizadora, ésta se concreta en un informe de legalidad en el que el interventor actuante expresa su conformidad o su desacuerdo sobre la tramitación del expediente. Únicamente en el caso de que el informe sea negativo, será obligatorio que conste por escrito y podrá suspender la tramitación del expediente, si bien solo en el caso de que el reparo se funde en:

- La insuficiencia o falta de adecuación del crédito presupuestario.
- La omisión en el expediente de requisitos esenciales.
- La continuación de su tramitación que pueda causar quebrantos económicos a la Tesorería.

(4) Esta distribución de competencias se establece en el Reglamento que desarrolla el control de la actividad económica y financiera de la Administración, de los organismos públicos y de las empresas de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado por DECRETO 23/2003, de 28 de enero, del Gobierno de Aragón.

En estos casos, si el órgano gestor está en desacuerdo con el reparo, puede presentar una discrepancia ante el Interventor General. En el caso de que el propio Interventor General fuera quien emitió el reparo o confirmó el de una intervención delegada, la resolución definitiva de la discrepancia corresponde al Gobierno de Aragón.

Una vez que el expediente de contratación ha sido completado y realizada su fiscalización favorable, será cuando retorna al órgano de contratación que finalmente es quien lo ha de aprobar formalmente. Dicha aprobación está exigida por el artículo 117 de la LCSP, en los siguientes términos:

«Completado el expediente de contratación, se dictará resolución motivada por el órgano de contratación aprobando el mismo y disponiendo la apertura del procedimiento de adjudicación. Dicha resolución implicará también la aprobación del gasto. Esta resolución deberá ser objeto de publicación en el perfil de contratante».

Obviamente, como ya se ha explicado, esto último únicamente será posible cuando confluya en el mismo órgano la competencia para aprobar el expediente y el gasto, lo cual no ocurre en el supuesto excepcional de que el presupuesto no hubiera podido ser establecido previamente, o que las normas de desconcentración o el acto de delegación hubiesen establecido órganos diferentes para esos actos, en cuyo caso deberá recabarse la aprobación del gasto por el órgano competente.

Para finalizar los trámites económicos de esta fase de gasto, la aprobación del expediente, que ya supone la decisión expresa de realizar un gasto, constituye el acto económico que se sustancia con la toma de razón en contabilidad del documento contable de autorización «A» con toda la documentación del expediente completa y firmada.

3. Compromiso de gasto o disposición

Con carácter general, el compromiso de gasto es un acto administrativo mediante el que el órgano competente se compromete con un tercero para la realización de un gasto previamente aprobado, por un importe que, o bien ya está exactamente cuantificado, o es determinable. En esta fase, el expediente de gasto deja de ser un documento puramente interno para convertirse en un compromiso externo con un tercero que, una vez haya cumplido las condiciones establecidas, será un acreedor de la Administración pública.

El expediente del compromiso o disposición del gasto se construye de manera paralela al procedimiento de adjudicación del contrato por lo que se inicia una vez que el órgano de contratación resuelve la apertura del procedimiento de adjudicación y finaliza con la adjudicación del contrato, documento del que nace el compromiso.

La tramitación del expediente completo, del mismo modo que la fase anterior, debe ser objeto de la correspondiente fiscalización con carácter previo a que se adjudique y se celebre el contrato formalmente. Para ello, se ha de remitir a la Intervención la propuesta de adjudicación junto con los documentos que acreditan, en su caso, la publicación y la adjudicación del contrato (actas e informes de la mesa de contratación, informes del órgano de contratación, etc...) así como la documentación requerida en el artículo 150 de la LCSP, la propuesta de contrato a suscribir y la propuesta de documento contable de disposición de crédito «D».

Tras la fiscalización favorable del expediente, el centro gestor ya puede proceder a la notificación de la adjudicación y a la firma del contrato. No obstante, en aquellos casos en los que el contrato sea susceptible de recurso especial en materia de contratación, entre la notificación de su adjudicación y la formalización han de transcurrir, al menos, quince días hábiles. Aunque no existe ninguna exigencia legal sobre la acreditación de que no se presente ningún recurso, en su caso, es conveniente dejar constancia en el expediente de dicha circunstancia mediante un certificado del registro correspondiente al órgano de contratación, o del propio órgano de contratación.

Una vez firmado el contrato, se produce su perfeccionamiento, es decir, inicia su existencia, validez y vigencia, siendo vinculante desde ese instante para las partes que lo han suscrito. Es el momento de registrar en el sistema de información contable de la Administración el compromiso adquirido con el adjudicatario mediante la contabilidad del documento «D» en el presupuesto de gastos.

4. Reconocimiento de la obligación

En esta fase de ejecución del gasto, la Administración reconoce la existencia de un crédito exigible a la Hacienda pública, derivado de un gasto aprobado, comprometido y que comporta la propuesta de pago correspondiente, es decir, la Administración reconoce el derecho del acreedor y asume a su cargo la obligación de pagarle puntualmente, dando por válida la prestación que hizo.

Ciñéndonos al ámbito de la contratación administrativa, el reconocimiento de la obligación es el acto administrativo por el cual el órgano competente acepta formalmente una deuda exigible a favor de un tercero como consecuencia del cumplimiento, por parte de éste, de la prestación a que se hubiese comprometido, según el principio de «servicio hecho» (5). Para proceder al

(5) La regla «del servicio hecho», recogida en la doctrina de la IGAE y en la normativa presupuestaria y de contratación establece que el momento a partir del cual la obligación es exigible vendría determinado por la fecha que consta en el acto formal de la administración que acredite la recepción del suministro o conformidad de la prestación del servicio.

reconocimiento de la obligación, por lo tanto, se debe producir previamente la efectiva realización de la prestación contractual de conformidad con el contrato que en su día fue formalizado y su acreditación mediante la obligación que tiene el contratista de presentar la factura ante el registro administrativo correspondiente, en tiempo y forma, en el plazo de treinta días desde la fecha de entrega efectiva de las mercancías o la prestación del servicio. Además, la constatación de que la factura corresponde a una prestación realizada de acuerdo con los términos del contrato y a satisfacción de la Administración, requiere un acto formal y positivo de recepción o conformidad.

Una vez que el órgano de contratación está en posesión de todos los documentos para justificar el reconocimiento de la obligación es cuando se ha de registrar esta fase del gasto en el presupuesto mediante el registro de un documento contable «O» que comporta también la propuesta de pago y que debe ser remitido a la Intervención para su intervención previa. En este caso, la fiscalización del reconocimiento de la obligación requiere comprobar:

- a) Que las obligaciones responden a gastos autorizados y dispuestos y, en su caso, fiscalizados favorablemente, salvo que todas las fases del gasto puedan realizarse simultáneamente.
- b) Que los documentos justificativos de la obligación se ajustan a las disposiciones legales y reglamentarias que resulten de aplicación. En concreto, la factura debe expedirse conforme a lo previsto en el Reglamento por el que se regulan las obligaciones de facturación aprobado por el Real Decreto 1619/2012, de 30 de noviembre.
- c) Que el órgano gestor acredita y está conforme con el cumplimiento de la obra, servicio, suministro u otra prestación que se derive del contrato. Cuando proceda, además, deberá constar el acta del acto formal de recepción.

La toma de razón en la contabilidad presupuestaria del reconocimiento de la obligación se lleva a cabo, una vez realizada la fiscalización del expediente, mediante el asiento contable del documento «O» con la identificación del acreedor.

5. Ordenación de Pago

La última fase de ejecución del gasto presupuestario es la ordenación del pago y en ella se incluyen los actos que conllevan la salida de fondos de la Tesorería. Se trata, por lo tanto, de una fase eminentemente financiera.

El pago de los mandamientos se hace habitualmente por transferencia bancaria, aunque también existen otras posibilidades (cheque o incluso efectivo, a través de anticipos de caja fija), siempre contra las cuentas corrientes que la Tesorería General tiene abiertas en entidades bancarias. En esta fase se

produce otra vez la participación del órgano de control interno, la Intervención General, mediante lo que se denomina «intervención material del pago», que consiste en comprobar que el cheque bancario o la orden de transferencia se ha expedido por el mismo importe y a favor de la misma persona que figura en la orden de pago.

II. SUPUESTOS ESPECIALES EN LA TRAMITACIÓN DE LOS EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN

En el apartado precedente se ha expuesto el procedimiento de tramitación y gestión económica de los expedientes de contratación que se pueden considerar estándar, denominando con este adjetivo aquellos en los que tanto la documentación requerida como el cumplimiento de todas las fases de gasto se efectúan de acuerdo con las disposiciones que, con carácter ordinario, se establecen para todos los expedientes.

Sin embargo, en algunos casos, las características del contrato o su naturaleza dificultan llevar a cabo la tramitación habitual, bien porque resultan indispensables otros requerimientos adicionales a los ordinarios o bien porque, al contrario, es necesario prescindir de algunos elementos que se han presentado hasta el momento como esenciales.

1. Tramitación de emergencia

La LCSP prevé la denominada tramitación de emergencia 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. En estos casos, el órgano de contratación puede ordenar la ejecución de lo necesario para remediar el evento producido sin obligación de tramitar expediente de contratación y sin sujeción a los requisitos formales establecidos en la Ley, incluso el de la existencia de crédito suficiente, debiendo, únicamente, dar cuenta del acuerdo al Consejo de Ministros (en nuestra Comunidad Autónoma, al Consejo de Gobierno).

Por tanto, se trata de un régimen excepcional caracterizado por la inmediatez que requiere la emergencia. En este sentido, en la aplicación de este precepto debe observarse siempre un criterio de rigor máximo. En estos términos lo manifestó el Tribunal Supremo en Sentencia de 20 de enero de 1987, al establecer que *«no basta la existencia de un acontecimiento de excepcional naturaleza del que dimana la situación que las medidas en cuestión afrontan, sino que lo que ampara la normativa de emergencia es una actuación administrativa inmediata, absolutamente necesaria para evitar o remediar en lo posible las consecuencias del suceso en cuestión»*.

Debido a este carácter súper excepcional de la tramitación de emergencia, la Administración puede contratar lo necesario prescindiendo de las formalidades ordinarias para formar la voluntad contractual administrativa, bastando el acuerdo del órgano de contratación y la oportuna retención de crédito o documentación que justifique la iniciación del expediente de modificación de crédito. Es decir, se trata de una excepción a la obligación de existencia de crédito con carácter previo al inicio del expediente.

No obstante, y a pesar de que la LCSP permite el inicio de la contratación, aunque no exista crédito suficiente, en el caso de que el órgano de contratación no pueda incluir en el expediente un documento de retención de crédito, deberá aportar la documentación que justifique que se ha iniciado un expediente de modificación presupuestaria. De ese modo se pronuncia la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), en su Informe de 14 de enero de 1997, en el que engloba entre las actuaciones necesarias de la tramitación de emergencia la «*retención de crédito o documentación justificativa de la iniciación del expediente de modificación*», y de 18 de febrero de 1999, que hace referencia al «*documento que acredite la existencia de crédito*». Ello es así por un simple motivo de control del gasto, ya que, aunque la contratación de emergencia sea posible sin existencia de financiación presupuestaria, no se debe producir demora en su imputación presupuestaria más allá de la estrictamente necesaria para situar el crédito en la partida adecuada.

Esta exigencia de llevar a cabo las modificaciones presupuestarias precisas en el caso de insuficiente crédito presupuestario ha determinado que en nuestra Comunidad Autónoma, en las sucesivas Leyes de Presupuestos, se aprecie el carácter ampliable de los créditos que sean imprescindibles para atender sucesos derivados de situaciones de emergencia hasta una suma igual a las obligaciones cuyo reconocimiento sea preceptivo reconocer, todo ello con el fin de asegurar la adecuada cobertura presupuestaria (6).

De manera acorde con todo lo que se ha expuesto, la carencia e insuficiencia de crédito en los contratos de emergencia no se configura como una causa de nulidad del contrato ya que se trata de una excepción ya prevista en el artículo 39 de la LCSP.

(6) En la vigente Ley 2/2018, de 28 de febrero, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2018, artículo 6. h) «*Los créditos que sean necesarios para atender a sucesos derivados de catástrofes naturales, adversidades climáticas, epidemias, epizootias u otras situaciones de emergencia o para reparar daños que hayan sido indemnizados por compañías aseguradoras*».

2. Contratos que se extienden a lo largo de varios ejercicios

La LCSP permite que la vigencia de los contratos pueda prolongarse a lo largo de dos o más ejercicios económicos siendo preciso, en ese caso, disponer de crédito adecuado y suficiente en dichos periodos para hacer frente a las obligaciones que se deriven de su ejecución. Ello obliga a tener que autorizar y comprometer un gasto para varios ejercicios económicos de modo que, de manera paralela al contrato, se extienda por un periodo temporal que va más allá de la ejecución presupuestaria corriente. Se ha de advertir que el mantenimiento del contrato depende siempre de la existencia de crédito en las sucesivas Leyes de Presupuestos, sin perjuicio del deber de indemnizar a la otra parte contratante por las pérdidas económicas o de otra índole que el incumplimiento del compromiso del gasto pudiera conllevar.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que el carácter plurianual de un contrato no implica necesariamente que su duración vaya a ser superior al año. En ese sentido, cabe el caso de que un contrato menor pueda ser plurianual, lo cual ocurrirá siempre que su duración, aun siendo inferior a doce meses, haya de extenderse al menos a una parte de dos ejercicios presupuestarios.

A) Principio de anualidad presupuestaria y gastos plurianuales

El principio de anualidad presupuestaria, consagrado tanto en la Constitución Española (7), como en la normativa presupuestaria de todas las Administraciones Públicas españolas, establece que los créditos consignados en el presupuesto se autorizarán por un ejercicio presupuestario, que según la normativa actualmente en vigor coincide con el año natural. Este principio implica que debe llevarse a cabo una ejecución del presupuesto anual, refiriendo al año todos los gastos e ingresos que se realicen durante el ejercicio.

Sin embargo, la excepción al principio de anualidad presupuestaria, o temporalidad presupuestaria como también se denomina, está contemplada en la Ley de Hacienda, en cuyo artículo 41 se permite autorizar y comprometer gastos de carácter plurianual, es decir, por un periodo superior al ejercicio presupuestario, si bien no se pueden autorizar con carácter general, sino que la propia ley establece ciertas limitaciones tanto por su naturaleza como por su cuantía.

Así, en cuanto a su naturaleza, el artículo 41 de la Ley expresa que podrán adquirirse compromisos de gastos con cargo a ejercicios futuros cuando tengan por objeto la realización de:

(7) Artículo 134.2 de la Constitución española: «Los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual (...)».

- Inversiones reales y transferencias de capital.
- Contratos de suministros, de asistencia técnica y científica y de arrendamientos de bienes y servicios, que no pueden ser estipulados por el plazo de un año, o que este plazo resulte más gravoso.
- Convenios con instituciones cuya duración se extienda a más de un ejercicio, siempre que aparezca claramente explicitado en la norma autorizante del Convenio.
- Arrendamientos de bienes inmuebles a utilizar por la Comunidad Autónoma o por los organismos y empresas de ella dependientes.
- Cargas financieras derivadas del endeudamiento.

Por lo demás, su autorización está condicionada:

- a que la ejecución de los gastos que se comprometen comience en el propio ejercicio
- a que el número de ejercicios futuros no sea superior a cuatro, excepto para el caso del endeudamiento y los arrendamientos de bienes inmuebles.
- por último, los créditos comprometidos en cada uno de los ejercicios no pueden exceder del 70% el primer año, el 60% en el segundo y en los ejercicios tercero y cuarto, el 50%, porcentaje referido al crédito del año en el que se autoriza el gasto.
- De la literalidad de este artículo se podría deducir que no todas las clases de contratos pueden ser objeto de ejecución plurianual al no estar previstos todos los supuestos contemplados en la LCSP. Pues bien, téngase en cuenta que la Ley es del año 1984 y su texto refundido del año 2000, fechas en las que las categorías contractuales diferían de las actuales al encontrarse todavía en vigor la ley del año 1965, de Contratos del Estado y la ley 13/1995, de Contratos de las Administraciones Públicas, respectivamente. Resulta obvio que, en la actualidad, deben entenderse comprendidas todas las categorías contractuales previstas en la LCSP ya que lo contrario supondría la imposibilidad, por ejemplo, de poder comprometer créditos futuros para formalizar un contrato de servicios cuya vigencia se extendiera por un periodo superior a la vigencia del presupuesto corriente, lo cual sería totalmente contrario al principio de eficacia y eficiencia en la contratación pública, máxime cuando la propia evolución de los plazos de los contratos en las sucesivas leyes ha sido tendente a flexibilizar la duración máxima de modo que se permita ajustar la duración de los contratos a las peculiaridades del servicio que se pretende contratar en cada caso. Así lo refleja la LCSP cuando indica que la duración de los contratos debe establecerse teniendo en cuenta la naturaleza de las prestaciones, las características de su financiación y la necesidad de someter periódicamente a concurrencia la realización

de las mismas, sin perjuicio de las normas especiales aplicables a determinados contratos.

Por otra parte, tanto los porcentajes a aplicar como el número de anualidades que se recogen en la Ley de Hacienda con carácter ordinario no permiten escenarios de compromiso contractual acordes con los plazos de vigencia reales de los contratos. En ese sentido, la Ley permite, con carácter excepcional, que el órgano que autoriza el gasto plurianual (el Gobierno de Aragón o el consejero competente en materia de Hacienda, según del tipo de expediente del que se trate) pueda ampliar el número de anualidades a comprometer o modificar los porcentajes de gasto correspondientes a cada una de ellas, en los casos especialmente justificados. En la práctica, los acuerdos o autorizaciones por los que se adoptan este tipo de gastos no justifican de manera específica e individualizada las circunstancias consideradas excepcionales y, aunque la práctica habitual es que dicha justificación queda incorporada en el expediente, el órgano autorizante del gasto debería expresamente recoger en su consentimiento que se superan los límites establecidos en la Ley.

Tampoco el precepto legal determina con la suficiente claridad sobre qué cuantías se han de aplicar los porcentajes que limitan el importe total de compromisos a aprobar en cada uno de los ejercicios posteriores. En este orden de cosas, si atendemos a la literalidad de la norma, la ley indica que *«los créditos comprometidos en cada uno de ellos no podrán exceder del correspondiente a aquel en que se autoriza e inicia la ejecución de cada una de las operaciones reseñadas»*. Han sido variadas las interpretaciones que de este texto se han realizado a lo largo de los años al no concretar si debe entenderse que los porcentajes deberán aplicarse sobre la dotación inicial de la partida presupuestaria concreta que para dicho crédito figura en los Presupuestos del ejercicio vigente, o se pueden aplicar sobre la totalidad del crédito inicial al nivel de vinculación que establece la Ley de Presupuestos, o si han de tenerse en cuenta las modificaciones que minoran o aumentan las cuantías iniciales, ... en la actualidad, los informes emitidos por la Dirección competente en materia de Presupuestos hacen referencia al nivel de vinculación.

Por último, en la práctica nos encontramos con gastos que no se encuentran recogidos en el artículo 41 y cuya ejecución se ha de extender durante varios ejercicios sin que exista cobertura legal sólida y evidente para la aprobación del correspondiente gasto plurianual, debiendo resolver el problema mediante razonamientos e interpretaciones poco convencionales que permiten concluir con la posibilidad de su autorización. Ejemplos de ello son los encargos de ejecución o las obras que por su naturaleza económica deban imputarse al capítulo II del presupuesto.

Como conclusión de todo lo expuesto, no cabe duda que procede una actualización del artículo 41 de la LHCAA para abarcar una reforma que

permita armonizar su redacción con la normativa contractual (y con alguna otra norma sectorial) y que, sobre todo, proporcione seguridad jurídica a los actos de la Administración en este campo. Adicionalmente, la modificación legislativa también debiera producirse con el fin de conciliar los preceptos aplicables a los gastos plurianuales con los de la tramitación anticipada, de modo que exista una única norma clara sobre ambas cuestiones.

Esta línea de actuación ya ha sido emprendida tanto por el Estado como por algunas Comunidades Autónomas que han modificado sus normas para introducir cuestiones como las que he citado. Tal ha sido el caso, por ejemplo de Andalucía, que a través de la Ley 10/2016, de 27 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2017, modificó el correspondiente artículo de su Ley de Hacienda (8) para ampliar tanto las limitaciones temporales como las cuantitativas. Fue muy novedosa, también, la modificación que se llevó a cabo, en el año 2012, en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, de aplicación exclusiva al Sector Público Estatal, para incorporar un nuevo artículo en el que se establecen las actuaciones a seguir por los órganos de contratación cuando, una vez formalizado un contrato plurianual, en alguno de los ejercicios posteriores la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado no autorizase créditos suficientes para el cumplimiento de dichas obligaciones.

B) Los reajustes de anualidades

Se denominan reajustes de anualidades todos los cambios en la distribución temporal de los créditos plurianuales ya autorizados cuyo origen se encuentra en cambios en los tiempos de ejecución de los contratos que fundamentalmente suelen estar causados por dilaciones de los plazos de licitación o adjudicación que retrasan el inicio del contrato, suspensiones de obras, demora de la ejecución que requieren prórrogas o, incluso, aceleración del ritmo de la ejecución. También las revisiones de precios pueden dar lugar a un reajuste de las anualidades vigentes. Por lo tanto, para que se pueda realizar un reajuste de anualidades debe existir una modificación real en la ejecución del contrato o en los importes a abonar durante su vigencia.

La regulación sobre esta cuestión se encuentra recogida en el artículo 96 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 que señala *«Cuando por retraso en el comienzo de la ejecución del contrato sobre lo previsto al iniciarse el expediente de contratación, suspensiones auto-*

(8) Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo.

rizadas, 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».

En estos casos, el órgano de contratación debe tramitar un sencillo expediente en el que se ha de incluir la documentación que acredita la circunstancia que da lugar al reajuste (de acuerdo con los requisitos formales que la LCSP requiera documentar), la aprobación del órgano de contratación, el documento contable con la nueva asignación del crédito, así como la modificación del gasto plurianual.

En cuanto a la modificación de los gastos plurianuales, desde hace ya varios años las sucesivas leyes de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón permiten que, cuando no suponga un incremento sobre el gasto total plurianual ya autorizado, ni compromisos en anualidades distintas a las inicialmente autorizadas, se comunique la modificación al Departamento de Hacienda y Administración Pública para su toma de conocimiento, sin más tramitación.

En cualquier otro caso, el reajuste requiere, con carácter previo, el informe de la Dirección General de Presupuestos, Financiación y Tesorería y su autorización por el órgano competente que lo fue para su aprobación.

Finalmente, al tratarse de un expediente con contenido económico, es preceptiva la fiscalización previa por parte de la Intervención, por lo cual, antes de que el órgano de contratación autorice el reajuste, se ha de enviar toda la documentación al órgano de control. La fiscalización, en este caso, comprende la verificación de que está completa la justificación requerida por la LCSP y por la normativa financiera. Como siempre, una vez emitido el informe favorable es cuando procede la formalización del documento administrativo y la contabilidad del documento contable.

3. Tramitación anticipada de los contratos

Es un hecho perfectamente constatable que la tramitación de los expedientes de contratación es compleja y en la práctica acarrea no pocas actuaciones durante la preparación y licitación del contrato que dilatan el plazo de tiempo que transcurre desde que se inicia el expediente hasta que se formaliza el contrato. Por ello, ha sido necesario arbitrar alguna medida que permita emprender la ejecución de contratos que resultan necesarios e imprescindibles

en el momento de iniciar el ejercicio. La solución que remedia este problema es la tramitación anticipada prevista en el artículo 117 de la LCSP —del mismo modo que lo hacía ya la norma de contratación derogada—, que contempla la posibilidad de adjudicar, e incluso formalizar, el correspondiente contrato, aun cuando su ejecución deba iniciarse en el ejercicio siguiente. A estos efectos, pueden llegar a comprometerse créditos de una o varias anualidades de ejercicios futuros, siempre con las limitaciones que se determinen en las normas presupuestarias de las distintas Administraciones Públicas.

En definitiva, la norma permite la tramitación anticipada del contrato permitiendo que su preparación, licitación, e incluso su adjudicación, puedan tener lugar en el ejercicio económico anterior a aquél en que comienza su ejecución. En estos expedientes, la tramitación administrativa del contrato tiene lugar sin que exista el correspondiente crédito con que atender las obligaciones que se deriven del mismo lo que supone una excepción a la regla de tramitación ordinaria que obliga a acreditar la existencia de crédito en el ejercicio presupuestario en el que se licita. Obviamente, ello es debido a que la ejecución no va a iniciarse hasta el ejercicio siguiente.

La posibilidad de llevar a cabo una tramitación anticipada de un expediente de contratación no es ninguna cuestión novedosa: la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas ya permitía la adjudicación del contrato y su formalización correspondiente, aun cuando su ejecución, ya se realice en una o en varias anualidades, deba iniciarse en el ejercicio siguiente. Sin embargo, a diferencia del texto actual, aquella norma exigía que en el pliego de cláusulas administrativas particulares se indicara el sometimiento de la adjudicación a la condición suspensiva de existencia de crédito adecuado y suficiente para financiar las obligaciones derivadas del contrato en el ejercicio correspondiente, exigencia que fue suprimida ya en la Ley del año 2007.

En el supuesto de tramitación anticipada, la formación del expediente administrativo es similar al de contratación ordinaria ya que se han de incorporar todos los documentos que la LCSP determina para la preparación y que se han indicado en el correspondiente párrafo; sin embargo, el expediente de gasto no será el ordinario, sino que habrá de estar a lo que al respecto se determine en las normas presupuestarias de la Comunidad Autónoma.

Así, el artículo 42 de la Ley de Hacienda permite la tramitación anticipada de expedientes de gasto, con carácter general, autorizando los mismos en el ejercicio anterior aquel a cuyo presupuesto vayan a ser imputados con arreglo a las normas que establezca el Departamento competente en materia de Hacienda.

En ese mismo artículo, la ley permite también comprometer créditos, si bien con las limitaciones establecidas en el artículo 41 para los gastos plurianuales.

En cuanto a los pliegos, a pesar de que, como se ha expuesto anteriormente la LCSP ya no exige la manifestación de la condición suspensiva en los pliegos de cláusulas administrativas particulares, es la propia ley de Hacienda la que obliga a su permanencia obligando, en todo caso, a que contengan una prevención expresa de que el gasto que se autoriza queda condicionado a la existencia de crédito adecuado y suficiente en el presupuesto del ejercicio siguiente.

Por último, hay que hacer una referencia al certificado de existencia de crédito: como se ha explicado anteriormente, es obvio que, en los expedientes de tramitación anticipada, no es necesario certificar la existencia de crédito adecuado y suficiente, básicamente porque al iniciarse la ejecución del contrato en el ejercicio siguiente, no se requiere disponibilidad presupuestaria en el ejercicio en el que se licita.

Sin embargo, este certificado viene siendo sustituido, hasta la fecha, por otro certificado de contenido bastante variopinto, pero que, en definitiva, viene a decir que el centro gestor se compromete a disponer de crédito adecuado y suficiente en el presupuesto correspondiente al ejercicio en el que se deba iniciar la ejecución del gasto.

El origen de ese certificado se encuentra en la regla 42 de la Instrucción de operatoria contable a seguir en la ejecución del gasto del Estado (aprobada por Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 1 de febrero de 1996) que fue aplicada en nuestra Comunidad Autónoma a falta de norma propia. Dicha regla, tras su modificación en el año 2002, establecía la obligación de incluir en los expedientes de tramitación anticipada un certificado en el que se debía hacer constar, bien que existe normalmente crédito adecuado y suficiente para la cobertura presupuestaria del gasto de que se trate en los Presupuestos, bien que existe crédito adecuado y suficiente en el proyecto de Presupuestos que haya sido sometido a la aprobación de las Cortes correspondiente al ejercicio siguiente, en el cual se adquirirá el compromiso de gasto.

Sin embargo, en el año 2013 dicho certificado fue suprimido de la Instrucción estatal con el fin de aplicar a las tramitaciones anticipadas el mismo tratamiento que el previsto para los gastos plurianuales, dado que no deja de tratarse en ambos casos de compromisos de gasto que hayan de extenderse a ejercicios posteriores a aquel en que se autoricen. Por lo tanto, en el expediente de gasto, el documento que se debe exigir tras la modificación del año 2013 no es otro que el correspondiente informe del cumplimiento de límites fijados en la normativa presupuestaria para los gastos plurianuales.

Por ello, en la actualidad, y aplicando de manera supletoria la operatoria de la Administración del Estado, ya no es forzoso incorporar al expediente el certificado de existencia de crédito en el proyecto de presupuesto futuro, debiendo únicamente integrar en el expediente un informe del órgano compe-

tente en materia de presupuestos que acredite el cumplimiento de los límites fijados para los gastos plurianuales.

En cuanto a la imputación presupuestaria del expediente de contratación, ha de presentarse en la Intervención acompañado de la propuesta de un documento contable «*de tramitación anticipada*» que se asienta en el sistema de información contable con la finalidad de registrar, o bien el compromiso de consignar su importe en el proyecto de presupuestos del correspondiente ejercicio — en el caso de que no se haya elaborado — o bien el compromiso de contabilizar el documento cuando se inicie el ejercicio de su ejecución, de tal manera que con la apertura de cada ejercicio presupuestario, los primeros documentos que se han de contabilizar son los que derivan de compromisos plurianuales. En definitiva, los documentos contables de tramitación anticipada nunca acreditan la existencia de crédito adecuado y suficiente, por la propia naturaleza de dicha tramitación, sino que, en realidad, son meras anotaciones que proporcionan información para el control y la posterior imputación de los expedientes al presupuesto, una vez aprobado.

La tramitación anticipada, tal y como está esbozada desde su origen, plantea un problema con los contratos que se han de iniciar en el vigente ejercicio presupuestario, pero que no cuentan con el crédito adecuado y suficiente para llevar a cabo la licitación por estar pendiente su financiación de algún expediente o procedimiento que la genere, por ejemplo, una modificación presupuestaria o el pago de una subvención por parte de otra Administración. Recordemos que la LCSP establece la obligación de que la ejecución del contrato en las tramitaciones anticipadas se inicie en el ejercicio inmediatamente posterior. Ello, en principio, parece que impide cualquier posibilidad de iniciar una tramitación sin crédito adecuado y suficiente en el mismo ejercicio en el que se va a ejecutar el contrato, condenando al órgano de contratación a esperar para poder iniciar la licitación hasta que se resuelva el expediente que le proporcionará la financiación. Esta cuestión se ha planteado con mucha frecuencia en diversos medios y foros siendo objeto de profundos debates sin que finalmente nadie pueda ofrecer con rotundidad una respuesta que aclare el dilema planteado.

Lo que verdaderamente resulta sorprendente es que no se trata de un olvido o un descuido por parte del legislador ya que la LCSP sí que recoge la problemática que acabo de plantear. Sin embargo, a pesar de ello, aunque aporta un resquicio para llevar a cabo este tipo de contratos que nacen sin crédito, lo cierto es que la propuesta se dirige exclusivamente al área de las Entidades Locales al tratarse de una regulación incluida en la Disposición Adicional Tercera, dedicada a las normas específicas de contratación pública en estas administraciones: «2. *Se podrán tramitar anticipadamente los contratos cuya ejecución material haya de comenzar en el ejercicio siguiente o aque-*

llos 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».

Visto el planteamiento de la Ley, no se entiende el motivo por el que se ha restringido el alcance de esta regulación a las entidades locales. Siendo una casuística que afecta a todas las Administraciones Públicas de manera importante y, prácticamente en la misma medida, podría haberse contemplado una regulación con carácter general en el texto articulado de la Ley, máxime cuando uno de los objetivos de la nueva LCSP es dotar de agilidad al procedimiento de contratación. Resultaría más razonable que la Ley permitiera a todas las Administraciones el inicio de la contratación en esos casos, siempre con la condición suspensiva sobre la existencia de crédito en aplicación presupuestaria correspondiente. No hay que perder de vista que la tramitación anticipada de gastos tiene por finalidad posibilitar que determinadas obras o servicios a prestar por la Administración, que responden a necesidades ordinarias de la misma y cuya prestación debe iniciarse en una fecha determinada, puedan satisfacerse debidamente con respeto a la legalidad que debe presidir su actuar. Y parece indudable que, si la Ley permite la autorización de un contrato sin crédito que se va a ejecutar de un ejercicio para otro, con mayor motivo se podría considerar que dicha referencia, establecida con carácter general, se puede aplicar en el caso específico de la autorización de un contrato que se ha de ejecutar en el mismo ejercicio. Como expresa José María Agüeras Angulo, *«Carece por completo de sentido que el legislador permita la tramitación anticipada a merced de la siempre políticamente compleja aprobación del presupuesto anual, y la impida en el caso de modificaciones presupuestarias en tramitación»* (9).

Apuntando en esa dirección, en la jurisprudencia existen variadas muestras de sentencias que aceptan el hecho de que el inicio de un contrato se condicione a la existencia de crédito. Un ejemplo se encuentra en la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de mayo de 2000 (RJ 2000, 5151) que acepta el hecho de condicionar el inicio de las obras a la existencia de consignación presupuestaria en el futuro, aunque en el momento de adjudicación dicha consignación era inexistente, pues el inicio de su ejecución quedaba subordinado a que el presupuesto, que iba a ser aprobado en un momento próximo, incluyese el crédito necesario (10).

(9) J. María Agüeras Angulo. *Luces y Lucas, sombras y contradicciones de la tramitación anticipada del expediente de contratación*.

(10) *«Estas pretendidas infracciones carecen de fundamento, pues, como viene a señalar el Ayuntamiento recurrido, el texto del acuerdo municipal impugnado debe ser interpretado en el marco de las actuaciones en el que fue adoptado, y, así entendido, permite ahuyentar estos reproches. La decisión de ejecución de las obras se tomó con la finalidad inmediata*

4. Desistimiento de la celebración del contrato por falta de crédito

Una cuestión adicional, muy relacionada con la tramitación anticipada y que resulta inevitable plantear cuando se trata la gestión económica de los contratos, es la posibilidad de desistir en un procedimiento de contratación cuando, con carácter previo a la adjudicación del contrato, el órgano de contratación constata que no dispone de crédito en el presupuesto. Éste es, precisamente, el conflicto que se originó con un contrato licitado por el Rectorado de la Universidad de Málaga, que fue abordado por el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía en su Resolución 16/2016. En este caso, el Rectorado licitó un contrato de suministro en el mes de junio de 2015. Durante la tramitación del expediente de contratación fueron interpuestos varios recursos especiales, primero contra el informe de valoración técnica emitido por la Comisión Asesora de la Universidad de Málaga, más tarde contra la propuesta de adjudicación del contrato y por último contra la adjudicación del contrato. Este último recurso se estima debiendo adjudicar el contrato a la empresa recurrente.

La licitación se ralentiza de tal forma que pese a haber iniciado el expediente en junio, es ya a final de año cuando se pueden llegar a ultimar los trámites de adjudicación —tras la resolución del recurso especial—, fecha en la que ya no hay asignación presupuestaria tras haber superado el plazo máximo de justificación de la subvención con cargo a la cual se iba a adquirir el suministro y, por tanto, haber procedido al reintegro de la misma. Por este motivo, el rectorado dicta una resolución de desistimiento de la adjudicación del procedimiento de licitación, de conformidad con lo establecido en el artículo 155.4 del TRLCSP, que es nuevamente recurrida por la empresa que iba a ser adjudicataria.

Tras constatar la evidente falta de crédito suficiente en el presupuesto del ejercicio para atender al pago de la contratación del suministro objeto del procedimiento de licitación, el Tribunal considera dicho motivo fundamento suficiente para justificar la infracción del ordenamiento jurídico que el órgano de contratación manifiesta, por lo que desde esa perspectiva considera válido el desistimiento.

En sentido similar, la reducción en la partida presupuestaria ha sido admitida por la Audiencia Nacional con total normalidad como causa de interés público susceptible de renuncia de un contrato, en su Sentencia de 13 de junio de 2011 (EDJ 2011/104122), «(...)En el supuesto que nos ocupa, la

de que el municipio no perdiera las subvenciones que podía lograr para ellas, pero bajo la condición de que su inicio quedaría subordinado a que el inminente presupuesto que iba a ser aprobado incluyera el crédito necesario, y a que se tramitara la modificación del planeamiento que resultaba necesaria para lograr una clasificación del suelo que permitiera las obras»

Administración renunció a la celebración del contrato antes de la adjudicación provisional, motivado por recortes presupuestarios (13,6% del crédito inicial) acordados por el Consejo de Ministros en las previsiones de gasto destinado a la Secretaría de Estado de la Sociedad de la información (...)», lo cual, aun no tratándose del mismo supuesto, puede aplicarse por analogía al desistimiento por falta de crédito suficiente.

4. Los acuerdos marco

Los artículos 219 y siguientes de la LCSP regulan los denominados acuerdos marco, figuras que tienen como finalidad la racionalización y ordenación de la adjudicación de contratos. Se trata de acuerdos que se celebran con uno o varios empresarios con el fin de fijar las condiciones a que habrán de ajustarse los contratos que pretendan adjudicar durante un período determinado.

Sin entrar en la naturaleza jurídica o en las modalidades y límites de esta figura jurídica que ha sido analizada con profusión en numerosos informes de distintas juntas consultivas de contratación administrativa, intentado dar respuesta a las múltiples dudas de los órganos de contratación, entraré a examinar algunas cuestiones de carácter económico relacionadas con su tramitación.

En relación con el presupuesto, la doctrina es unánime al llegar a la conclusión de que los acuerdos marco no tienen que incluir el presupuesto de los contratos y ello es lógico puesto que no existe un límite de contratos ni de importes a contratar derivados de un acuerdo marco. En este sentido, hay que diferenciar el valor estimado y el presupuesto, puesto que mientras el primero no actúa como límite sino como una mera estimación, el término presupuesto alude al límite máximo de gasto que en virtud del contrato puede comprometer el órgano de contratación. Su finalidad es concretar el importe máximo de gasto inicial previsto del contrato y atender a su cobertura con el correspondiente crédito que ha de existir en cuantía suficiente. Así lo entendió la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado en su informe 17/12, de 20 de noviembre, en el que, además, señala que *«la consecuencia de lo anterior es que el presupuesto ha de fijarse en todos aquellos contratos o negocios que impliquen directa e 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 o no al régimen de los contratos sujetos a regulación armonizada»*.

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

derivados. Se trata únicamente de una técnica para racionalizar las adquisiciones de bienes y servicios que realiza la administración y, en 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 derivados.

Como conclusión, el acuerdo marco es un expediente en el que constatación de la existencia de crédito no es forzosa, ya que no es preciso acompañar un documento contable al expediente administrativo: los documentos contables de autorización y disposición se tramitarán junto a los contratos basados en el acuerdo marco en lo que ya consta el compromiso de gasto concreto con un tercero.

IV. ALGUNAS NOVEDADES DE LA LCSP QUE AFECTAN A LOS PROCEDIMIENTOS DE GASTO

1. El procedimiento electrónico

Establece el preámbulo de la LCSP que uno de los motivos fundamentales de su elaboración ha sido *«diseñar un sistema de contratación pública, más eficiente, transparente e íntegro, mediante el cual se consiga un mejor cumplimiento de los objetivos públicos, tanto a través de la satisfacción de las necesidades de los órganos de contratación, como mediante una mejora de las condiciones de acceso y participación en las licitaciones públicas de los operadores económicos, y, por supuesto, a través de la prestación de mejores servicios a los usuarios de los mismos»*. Para ello, en el texto legal se advierte un importante impulso a la administración electrónica que se enmarca en la obligación acuciante de tramitar íntegramente los procedimientos administrativos mediante procedimientos electrónicos, de manera que la norma se alinea con el marco normativo de otras leyes que se inició, ya hace algunos años, con la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos y que culminó en el año 2015 con la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP) que sistematizó y profundizó en la regulación relativa al procedimiento administrativo electrónico, derogando la citada anteriormente.

Así, por citar algunos preceptos contenidos en la Ley 39/2015, el artículo 70 impone la tramitación en formato electrónico de los expedientes administrativos debiendo constar en el expediente copia electrónica certificada de la resolución adoptada; el artículo 71 indica que el expediente se ha de impulsar de oficio en todos sus trámites y a través de medios electrónicos, respetando los principios de transparencia y publicidad; y el 75 que establece la obligatoriedad de realizar a través de medios electrónicos los actos de instrucción en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución.

No obstante, la disposición final séptima de la LPACAP demoró la entrada en vigor de las previsiones relativas al registro electrónico hasta dos años después de la entrada en vigor de la Ley (11) con el fin de posibilitar que las distintas administraciones lleven a cabo las adaptaciones necesarias para dar cumplimiento a esta nueva regulación.

Pues bien, estos deberes que se imponen con carácter general para los procedimientos administrativos se han anticipado en el ámbito de la contratación. En efecto, la nueva LCSP rompe con el aplazamiento ofrecido en la Ley 39/2015 estableciendo en su propia exposición de motivos que *«debe necesariamente aludirse a la decidida apuesta que el nuevo texto legal realiza en favor de la contratación electrónica, estableciéndola como obligatoria en los términos señalados en él, desde su entrada en vigor, anticipándose, por tanto, a los plazos previstos a nivel comunitario»*. Lo cierto es que, a pesar del mandato legal, saltar del formato papel al formato electrónico supone un importante desafío en el que todas las Administraciones Públicas están sumidas, de manera más o menos eficaz y de manera más o menos avanzada, aunque sin haber concluido el proceso de adaptación con carácter general.

En nuestra Administración autonómica, actualmente se está produciendo un trascendente impulso para propiciar el paso a expedientes electrónicos de contratación, de forma que toda la documentación del mismo, especialmente la generada por la propia Administración (memorias justificativas, pliegos, propuestas de autorización, compromiso o reconocimiento de la obligación, documentos contables, etc...) se genere en ese formato. No obstante, puede afirmarse que el expediente de contratación continúa anclado, con carácter general, en la tradicional tramitación en papel, si bien es cierto que cada vez hay más trámites que se desarrollan en formato electrónico por lo que son frecuentes los expedientes mixtos, es decir, expedientes en los que conviven documentos emitidos en papel con otras en soporte electrónico. Por ejemplo, tras la exigencia de la presentación obligatoria de la factura electrónica en el año 2015 (12), los expedientes de reconocimiento de la obligación suelen llevar asociadas este tipo de facturas, cuya conformidad también se lleva a cabo mediante procedimientos electrónicos que se han habilitado en el sistema de registro de facturas de nuestra administración. Desgraciadamente, la resistencia al cambio y la costumbre han contribuido a que un significativo conjunto de estos expedientes que se tramitan incluyan impresa la factura, a pesar de los esfuerzos realizados para evitar que ello ocurra.

(11) Dicha demora supone un plazo hasta el 2 de octubre de 2018.

(12) Obligación que presenta algunas excepciones. Ver el artículo 4 de la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público.

No cabe duda de que mediante la utilización de medios electrónicos se pretende agilizar los trámites, reducir la burocracia administrativa, optimizar las gestiones, así como contribuir a aumentar la transparencia en las adjudicaciones de los contratos. En este sentido, la obligación de poner en marcha el expediente electrónico, obviamente, tiene un impacto muy directo en la gestión económica del contrato ya que requiere que todos los documentos y actuaciones que integran los procedimientos de gasto se elaboren en formato electrónico, tanto los documentos contables necesarios para la imputación del gasto en las distintas fases del procedimiento como los relativos al control interno (informes de fiscalización, por ejemplo). En este contexto, resulta imprescindible, por lo tanto, sentar las bases para la tramitación electrónica de los expedientes de gasto y los documentos contables. Pero la adaptación a los requerimientos actuales del procedimiento electrónico de la contratación y, consecuentemente de la gestión económica del gasto que origina, requiere un análisis en profundidad consistente en examinar cada uno de los procesos que intervienen en el expediente con el objeto de establecer una metodología de mejora y simplificación que posibilite la tramitación electrónica, de modo que quizá se ha de incidir en el rediseño, tanto del modelo de tramitación actual como de los formalismos a los que estamos acostumbrados. Para ello, asociado al expediente electrónico, también será necesario modificar la normativa específica en el ámbito del control interno y la contabilidad para adaptar las normas reguladoras de la función interventora a los efectos de incorporar en ellas la utilización de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en el ejercicio del citado control.

Termino con este tema afirmando que, además de las ventajas económicas y de simplificación administrativa que proporciona la gestión electrónica en el ámbito de la contratación administrativa, la implantación del expediente electrónico también va a conseguir que desaparezcan algunas malas prácticas a las que estamos acostumbrados en la práctica habitual de la tramitación. Por ilustrar con algún ejemplo a que me refiero con el término «malas prácticas», cabe advertir que la firma electrónica obligará a que los documentos se formalicen en el momento procesal oportuno, impidiendo su firma cuando no se refrendaron a tiempo o al menos delatando la verdadera fecha de la firma. Otro ejemplo claro tiene que ver con la trazabilidad cronológica de los expedientes electrónicos, que impedirá la posibilidad de incorporar al expediente informes o documentos de fechas anteriores que, cuando se exigen, casualmente aparecen en tiempo y forma.

2. El procedimiento simplificado del artículo 159

En el ámbito del procedimiento abierto, una de las novedades que introduce la LCSP es la nueva figura del procedimiento abierto simplificado que

resulta de aplicación hasta unos umbrales determinados. Tal y como se indica en el preámbulo de la Ley, el objetivo que se pretende con la innovación de este procedimiento es conseguir, de una manera ágil y eficaz, la adjudicación de un contrato en un plazo máximo de un mes desde que se convoca, todo ello sin descuidar, por supuesto, la necesaria publicidad y transparencia en el procedimiento de licitación del contrato.

Para ello, se simplifican al máximo los trámites, incluida la fiscalización del compromiso del gasto, que se ha de realizar con carácter previo a la adjudicación del contrato en el plazo de 5 días, frente a los 10 días de los que se dispone, con carácter general, para la fiscalización de los expedientes.

El enfoque simplificador de este procedimiento, sin embargo, únicamente procura la reducción de plazos en la fase de adjudicación del contrato, sin entrar en el proceso de preparación que también tiene algún margen de disminución y en el que también hubiera sido positivo actuar para su simplificación. Así, entre otras cuestiones, cita la fiscalización del compromiso de gasto como si fuera el único trámite de control del expediente por parte de la Intervención General olvidando que la fase de autorización también se encuentra sometida a dicho trámite fiscal, por lo que hubiera sido muy congruente que la limitación de plazo para el ejercicio del control interno operara en ambas fases del procedimiento.

Además de estas cuestiones, lo cierto es que, para facilitar la simplificación total del expediente, las normas financieras y contables deberían renovarse en paralelo para esta modalidad de contratación, de modo que la tramitación del expediente de gasto en las licitaciones abiertas simplificadas permita una mayor agilidad, no solo la pretendida mediante la reducción legal del plazo del trámite de fiscalización previa. En este sentido, puede parecer imprescindible una reconducción de la fiscalización del expediente promoviendo alguna técnica también simplificada del control interno: bien la exención de fiscalización previa de estos expedientes —del mismo modo que ocurre con los contratos menores— o bien la aplicación de la fiscalización limitada previa.

No obstante, debe advertirse que, a pesar de que parece evidente la necesidad de abogar por la modificación en la técnica del control buscando un punto de equilibrio entre la eficiencia procedimental y la necesaria intervención del gasto, la fórmula que finalmente se adopte como modelo de control no debería ser únicamente fruto del empeño ansioso de suprimir trámites sino de una adecuada reflexión que permita llevar a cabo las tareas de control de legalidad sin pérdida de eficacia en su realización.

3. El contrato menor

Una de las más importantes novedades que se han producido en la LCSP vigente tiene que ver con el contenido del expediente en el caso de los contratos menores. Hasta su entrada en vigor, en los contratos menores la tramitación del expediente sólo exigía la aprobación del gasto y la incorporación al mismo de la factura correspondiente, debiendo añadir, en el contrato menor de obras el presupuesto de las obras, el proyecto cuando normas específicas lo requieran, y el informe de supervisión cuando el trabajo afecte a la estabilidad, seguridad o estanqueidad de la obra.

No obstante, en nuestra Comunidad Autónoma, la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público de Aragón impone al órgano de contratación la obligación de solicitar al menos tres ofertas en determinados contratos menores, ofertas que, indudablemente, deben formar parte del expediente de contratación.

En la actualidad, la nueva Ley es más exigente, no solo por la reducción de los límites cuantitativos necesarios para considerar menor el contrato, sino por la obligación que impone el artículo 118 de incorporar al expediente nueva documentación:

Por una parte, es preceptivo motivar específicamente la necesidad del contrato mediante la elaboración de un informe de necesidad.

- Por otra parte, se ha de justificar que no se altera el objeto del contrato para evitar la aplicación de las reglas de contratación y que el contratista no ha suscrito más contratos menores que individual o conjuntamente superen la cifra límite de los contratos menores, justificación únicamente excepcionada para contratos de exclusividad técnica, obras artísticas, protección de derechos exclusivos, incluidos derechos de propiedad intelectual e industrial.
- Al margen de la marcada complejidad que está suponiendo el cumplimiento de este artículo 118 en la práctica, sobre todo a la vista de los variados y heterogéneos criterios interpretativos, lo cierto es que las modificaciones que la Ley instaura sobre el contenido del expediente de los contratos menores no deberían tener impacto alguno sobre el procedimiento de gasto con respecto a la tramitación que se venía realizando en base a la regulación anterior.

Y ello es así porque en nuestra Administración autonómica, igual que ocurre en la mayoría, si no en todas las Administraciones Públicas, los contratos menores son expedientes que se encuentran exentos de fiscalización previa, tal y como lo determina la Ley de Hacienda de Aragón en su artículo 73.

No tanto por este motivo, sino por la simplificación procedimental de una modalidad de contrato que nació para abreviar el trámite administrativo, en la

Administración de la Comunidad Autónoma hay una tradición contable, manifestada en varias circulares de la Intervención General, que ha permitido desde hace años acumular en un solo acto contable las sucesivas fases de aprobación, disposición y reconocimiento de la obligación, de manera que se permite la expedición de un documento contable ADO en el momento del reconocimiento de la obligación, momento que coincide con la aceptación de la factura.

Pero se ha de tener claro que esta circunstancia no exime al órgano de contratación de pasar por todas las fases descritas en los epígrafes precedentes, debiéndose manifestar dicha circunstancia con la formación de un expediente que contenga todos los documentos descritos. La acumulación de las fases contables únicamente permite registrar en un solo trámite contable todos los trámites administrativos que no se contabilizaron a medida que se producían, siendo necesaria su evacuación durante todo el proceso de tramitación del expediente administrativo de acuerdo con el camino trazado en la norma: justificaciones requeridas, aprobación del gasto, adjudicación del contrato, conformidad de la factura y reconocimiento de la obligación.

En conclusión, la posibilidad que se ofrece de acumular todas las fases del gasto no implica la acumulación de las fases administrativas que han de seguir su curso.

En este punto hay que hacer una llamada de atención, de nuevo, sobre la obligación que tiene el órgano de contratación de comprobar la existencia de crédito antes de iniciar cualquier contrato. Lo cierto es que la LCSP al determinar los documentos que conforman el expediente de un contrato menor, no exige la acreditación de incorporar un certificado que acredite la existencia de crédito. Pero esta tolerancia procedimental no es óbice para que, previamente a la autorización del correspondiente gasto, se haya realizado dicha comprobación incluso con el registro de un documento contable R que acredite la cobertura financiera necesaria para hacer frente a la posterior imputación presupuestaria de ese gasto.

Al margen de todo lo que se ha expuesto sobre el contenido del expediente, no hay que olvidar que, como ya se ha indicado, este tipo de contratos se encuentran exentos de fiscalización previa, alcanzando tal exención a las fases de autorización y de adjudicación, por lo que, a pesar de que el documento contable contenga toda la documentación concerniente al expediente, el alcance de la fiscalización se ha de limitar al reconocimiento de la obligación. En ese sentido, y con el fin de aclarar las dudas que se suscitaron tras la entrada en vigor de la Ley sobre este tema, se publicó en el mes de abril la Instrucción 1/2018, de la Interventora General de la Administración de la Comunidad Autónoma, sobre la fiscalización de los contratos menores, en las que se definen con claridad los extremos que se han de comprobar en la fiscalización de estos concretos expedientes.

4. Especial referencia a los contratos los contratos menores pagados mediante anticipos de caja fija

El modo habitual de extinción de las obligaciones contractuales exigibles a la Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón es el pago al acreedor —o a la persona autorizada a recibirlo en su nombre—. En la generalidad de los casos, estos pagos directos al acreedor se efectúan por la Tesorería de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y de sus Organismos Autónomos.

A pesar de esta regla general, también se admite, aunque de manera excepcional, que el pago de las obligaciones a sus acreedores se realice directamente por cajas pagadoras autorizadas en los Departamentos y en los organismos autónomos, cajas que previamente habrán recibido provisiones de fondos de la Tesorería para su aplicación, precisamente, a la extinción de obligaciones. Se trata de los anticipos de caja fija, fondos de carácter extrapresupuestario y permanente que se sitúan en las cajas pagadoras para permitir la inmediata realización y pago de gastos de pequeña cuantía en bienes y servicios y los de carácter periódico o repetitivo y su posterior imputación al correspondiente capítulo de gasto del presupuesto.

Se trata, en definitiva, de cantidades que sirven para pagar pequeños gastos y cuya existencia se justifica precisamente porque tramitar un expediente de gasto para estas pequeñas cantidades no parece muy adecuado, de acuerdo con los principios de eficacia y eficiencia. Por su naturaleza y características, los gastos efectuados mediante los anticipos de caja fija se encuentran exentos de fiscalización previa, no solo en su fase de autorización y disposición, sino también en el momento del reconocimiento de la obligación, de modo que el control de los gastos realizados se somete a un control financiero posterior.

Es, por lo tanto, un sistema excepcional de tramitación y de pago que proporciona agilidad en la tramitación del gasto al poder efectuar todas las fases del gasto, incluido su pago, en el entorno de propio órgano de contratación sin necesidad de enviar el expediente de contratación a ningún órgano ajeno al mismo. Por ello, en algunas Administraciones Públicas —no en la nuestra— es obligado que los gastos por debajo de una determinada cuantía se satisfagan obligatoriamente mediante los anticipos de caja fija.

Como novedad con respecto a la norma anterior, los contratos menores pagados mediante los anticipos de caja fija, siempre que su importe sea inferior a 5.000 euros, se citan por primera vez en la LCSP en tres ocasiones:

- en el artículo 63, con el fin de exceptuarlos de la publicación en el perfil del contratante,
- en el artículo 335, en el que se omiten de la relación de contratos menores que se ha de remitir al Tribunal de Cuentas u órgano externo de

fiscalización de la Comunidad Autónoma, en nuestro caso, a la Cámara de Cuentas.

- por último, en el artículo 346 se exceptúan de la comunicación al registro de contratos.
- Así las cosas, la LCSP permite que, con el empleo del contrato menor en los términos descritos, esto es, cuando el contrato de que se trate no supere los 5.000 euros y se pague por medio del sistema de anticipo de caja fija, se produzca una exención a las obligaciones de publicidad, transparencia y remisión que, con carácter general, se establecen para el resto de contratos.

Resulta sorprendente que estas exenciones no están previstas para contratos que, limitados por la misma cuantía, se hayan abonado «en firme» es decir, por el sistema ordinario de la Tesorería. Ello parece manifestar que la voluntad del legislador no está encaminada a eximir de esas exigencias a los gastos por su cuantía, sino en función de cómo se contrae la obligación. No obstante, hubiera sido preferible que la Ley hubiera realizado un tratamiento similar para todos los gastos de menor cuantía de modo que, independientemente de su forma de pago, les resulte de aplicación el mismo tratamiento en cuanto a las citadas obligaciones de publicidad y transparencia.

En definitiva, la aplicación conjunta de la LCSP y de la normativa en materia de hacienda única y exclusivamente exime a los contratos menores pagados mediante el sistema de anticipo de caja fija, tanto del régimen de control previo, como del régimen de publicidad, lo cual crea un pequeño «agujero negro» que puede facilitar la consumación de abusos en cuanto a la posibilidad de eludir las limitaciones que la LCSP impone a los contratos menores. Ahora bien, hecha esa afirmación hay que matizar dos aspectos importantes:

- Por una parte, la exención de intervención previa no significa que sean fondos carentes de justificación y control que, como se ha explicado, se ha de realizar posteriormente, en el momento en que se realice la cuenta justificativa del empleo de los fondos, que debe incluir los justificantes de pago.
- Por otra parte, el riesgo de fraude se limita a una pequeña cuantía teniendo en cuenta que, al menos en nuestra Administración, la normativa de los anticipos de caja fija restringe la posibilidad de realizar pagos superiores a 3.005 euros (sin posibilidad de fraccionar un único gasto en varios pagos) y ciñe la cuantía global de los anticipos de caja fija, como máximo, al 7% del total de los créditos del capítulo destinado a gastos en bienes y servicios del presupuesto vigente en cada momento, cuantía que, ni remotamente, se llega a agotar.

- En cualquier caso, no hay que olvidar que el artículo 118 de la Ley no realiza ninguna limitación, en cuanto al contenido del expediente se refiere, para gastos de pequeña cuantía, de modo que, aun recurriendo al sistema de los anticipos de caja fija para esos pequeños gastos, el órgano de contratación está obligado a arbitrar el mismo procedimiento administrativo contractual que para el resto de los contratos menores, lo cual quizá resulta excesivo. Pensemos en pequeños gastos como el pago de un taxi o la compra de un sello de caucho para la oficina. Sin embargo, no puede ser la normativa en materia presupuestaria y de hacienda la que ha de dar respuesta a estas dificultades.

6. El procedimiento de la asociación para la innovación

Otra de las principales novedades de la LCSP es la creación del nuevo procedimiento denominado «asociación para la innovación» con el fin de desarrollar nuevos productos, servicios u obras innovadores con vistas a la posterior compra del resultado de dicho desarrollo, siempre que correspondan a los niveles de rendimiento y a los costes máximos acordados entre los órganos de contratación y los participantes. Este nuevo procedimiento se encuadra en una nueva vía para favorecer la contratación con empresas innovadoras, si bien la Ley marca una restricción para su aplicación, como es que se requieran nuevos productos, obras o servicios que no se encuentren disponibles en el mercado. En definitiva, se trata de un nuevo procedimiento previsto expresamente para aquellos casos en que resulte necesario realizar actividades de investigación y desarrollo.

No es el objetivo de este apartado entrar a analizar ni los orígenes de su regulación ni las características propias de este tipo de procedimiento, que, dicho sea de paso, se configura con cierta complejidad, resultando bastante confuso por las indefiniciones que la LCSP deja abiertas, que dan lugar a muchas incertidumbres. Sin embargo, si me gustaría analizar su regulación únicamente en lo que se refiere a los aspectos que pueden afectar a su tramitación económica y en los que se pueden producir ciertos interrogantes que irán resolviéndose a media que, con la práctica administrativa, se adopten decisiones y se evacúen interpretaciones por parte de los órganos consultivos en materia de contratación.

En lo que se refiere a las actuaciones preparatorias del contrato, obviamente al tratarse de un procedimiento de adjudicación, la Ley no diferencia especialmente ninguna norma específica para asociación para la innovación diferente al conjunto de las aplicables a otro tipo de procedimientos, por lo que será necesario preparar un expediente de contratación con los mismos requisitos, incluido el certificado de existencia de crédito. Ahora bien, una

de las principales complejidades va a radicar en la determinación del valor estimado del contrato que debe incluir tanto las actividades de investigación y desarrollo previstas, como las obras, suministros o servicios que se realicen a lo largo de la duración total de la asociación. Esta valoración puede resultar considerablemente compleja teniendo en cuenta la dificultad que entraña la determinación de los costes de las actividades de investigación y desarrollo, en un contrato que, por su naturaleza, persigue el desarrollo de soluciones innovadoras. Por ello, se puede llegar al extremo excepcional de tener que celebrar el contrato con precios provisionales cuando la determinación del precio, previamente al inicio de la ejecución, no haya sido posible por la complejidad de las prestaciones o la necesidad de utilizar una técnica nueva, o porque no existe información sobre los costes de prestaciones análogas y sobre los elementos técnicos o contables que permitan negociar con precisión un precio cierto. Tal posibilidad, permitida en el artículo 102 de la LCSP, será fácil que se produzca en este tipo de procedimientos y dificultará, tanto la valoración del contrato, como la estimación de la consignación presupuestaria necesaria.

La segunda cuestión que debería quedar perfectamente determinada en la documentación preparatoria del contrato es el momento de la formalización contractual. Y ello lo menciono porque se trata de un procedimiento que se estructura en sucesivas fases que no se encuentran perfectamente definidas en la Ley y cuyo cumplimiento tiene difícil conciliación con las fases de gestión presupuestaria. En efecto, en este procedimiento de adjudicación se distinguen de manera esquemática cuatro momentos claramente diferenciados: selección de candidatos, negociación con los licitadores, asociación con los socios y adquisición del producto resultante.

Dejando al margen las dos primeras, que son meros trámites de selección de socios, la ley no aclara en qué momento se ha de formalizar el contrato —y por lo tanto se produce el compromiso de gasto— cuestión a mi juicio particularmente compleja y que constituye uno de los principales puntos de indeterminación del procedimiento. De hecho, la LCSP no se refiere a la adjudicación del contrato, sino que el artículo 179 alude a la adjudicación de la asociación, tanto en su título, como en el texto que contiene, sin que haya referencia sobre el contenido que tal adjudicación ha de contener, al no tratarse de una figura contractual, al menos de las típicas que recoge la ley.

Pero, es más, continúa la Ley indicando que, terminados los trabajos de investigación y desarrollo, es cuando el órgano de contratación ha de evaluar los resultados y sus costes, antes de decidir *sobre la adquisición* de las obras, servicios o suministros resultantes, de acuerdo con lo establecido en el pliego de cláusulas administrativas particulares. Para ello, se puede presentar un nuevo procedimiento de selección para elegir al empresario al que se deba efectuar dichas adquisiciones cuando la asociación se haya realizado con

varios empresarios. ¿Puede entenderse, por lo tanto, que en este tramo final del procedimiento es cuando, en su caso, se ha de formalizar el contrato? No parece que sea esta la respuesta ya que la ley únicamente menciona el término «resolución» como el acto administrativo del que se derivan las adquisiciones en esta fase, resultando en este punto muy confusos los términos con los que se expresa la norma.

En cuanto al precio, ya he mencionado la posibilidad de que no sea fijado antes del inicio de la ejecución del contrato. Pero, una vez fijado, tampoco es evidente en qué momento se ha de satisfacer: ¿al realizar las adquisiciones en el caso de que se lleven a efecto o se puede retribuir a los empresarios «asociados» durante el periodo de investigación y desarrollo? Quizá ayudará a despejar dudas en este sentido el desarrollo reglamentario que, en virtud del artículo 177 de la LCSP se elabore para establecer el régimen aplicable en esta fase de investigación y desarrollo de los contratos.

En definitiva, la Ley abre la puerta a un procedimiento novedoso para dar respuesta a la contratación de innovación que es tan innovador en sí mismo que va a hacer falta ciertas dosis de imaginación, pero también de sentido común, para poder culminar con éxito su aplicación en la práctica.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ARELLANO PARDO, Pablo (2016): «El procedimiento administrativo de gasto ante las nuevas leyes de procedimiento administrativo», *Revista española de Control Externo* vol. XVIII, n.º 54, pp. 187-227.
- FUEYO BROS, Manuel (2015): *El régimen económico financiero de la contratación*.
- Grajal Caballero, Inmaculada (2011) «El control de la contratación de las administraciones públicas», *Auditoría Pública* nº 54, pp. 55-70.
- MERINO GÓMEZ, Gustavo (2014): «La directiva de contratación pública de 2014: ¿nuevas soluciones a viejos problemas?», *Revista Derecho y Salud*, Vol. 24 Extraordinario XXIII Congreso, pp. 187-195.
- PRADA RODRÍGUEZ, Alba y HERRERO GONZÁLEZ, Elena (2015): «Reconocimiento extrajudicial de crédito», *Revista Auditoría Pública* nº 66, pp. 119-126.
- SÁNCHEZ REVENGA, Jaime (2009): *Manual de presupuestos y gestión financiera del sector público*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- VALERO ESCRIBANO, José Ignacio (2015): «La regularización de las facturas derivadas de contrataciones irregulares», *Revista Española de Control Externo*, vol. XVII n.º 50, pp. 149-179
- VV.AA. (1994): *La ejecución del gasto público: procedimientos y control*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.