Fiscalización Local

ISSN 2659-3572

Un blog sobre administración local

El fin de la tramitación anticipada de gasto? #contratacionpública

Publicado el 27 de noviembre de 2013

ENLACE PERMANENTE DE ESTA ENTRADA

https://www.fiscalizacionlocal.es/el-fin-de-la-tramitacion-anticipada-de-gasto/

Imagen en la versión web: #rinconesrurales, el batán de #bogarra de visita obligada #landscape #waterfall #albacete #clm #tourismspain

[1]

Esta entrata aunque por su titulo no lo parezca tiene su origen en la DF 14ª de la Ley de Presupuestos para el ejercicio 2013 [2] y sus efectos sobre la tramitación anticipada de gasto.

[subscribe2]

Podemos definir la tramitación anticipada de gasto como una modalidad de gasto plurianual, ya que supone autorizar e incluso disponer un gasto en un ejercicio anterior al de su ejecución. Esta figura aparece regulada en el art. 110.2 TRLCSP [3] limitándose su uso a lo dispuesto en la normativa presupuestaria de las diferentes administraciones públicas, y dado que el art. 174 TRLRHL [4] requiere que el gasto plurianual se inicie en el ejercicio en que se autoriza, surge la duda sobre si en la administración local cabe tramitar anticipadamente expedientes de contratación.

Hasta la Ley 17/2012 para responder a esta cuestión acudíamos a la regulación estatal de los gastos pluriaunales ya que, sobre el art. 61 de la anterior Ley General Presupuestaria (TRLGP), precepto equivalente a nuestro art. 174 TRLRHL, se pronunció la Intervención General del Estado (IGAE) en informe de 14 de abril de 2004 (EDD 2004/300908 [5]) concluyendo que:

«Con la entrada en vigor el artículo 70 de la ley 13/1995, de 18 junio de contratos de las administraciones públicas, vino a establecerse en el ámbito contractual la posibilidad, contemplada en su apartado 3, de ultimación de los expedientes contractuales «incluso con la adjudicación del contrato y su formalización correspondiente, aún cuando su ejecución, ya se realice en una o varias anualidades, deba iniciarse en el ejercicio siguiente», señalándose que a tales efectos, podrían comprometerse créditos con las limitaciones que se determinen en las normas presupuestarias de las distintas administraciones públicas sujetas a dicha

ley.

De esta forma, y dado el rango legal de la ley de contratos de las administraciones públicas, dicho precepto devino a afectar a una de las limitaciones establecidas en el artículo 61 del texto refundido de la ley General presupuestaria, relativa a la imposibilidad de adjudicar un contrato cuya ejecución hubiera de iniciarse en el ejercicio siguiente, que **debía entenderse tácitamente derogada en el ámbito de la contratación administrativa**.»

Por tanto, tal y como acabamos de ver, aplicando la normativa vigente en el año 1996, la Intervención General del Estado permitía la posibilidad de tramitar anticipadamente un expediente de contratación sin necesidad de que el gasto se iniciara en el ejercicio en el que se autorizaba el gasto. Así, al comparar la idéntica redacción de los arts. 61 TRLGP y 174 TRLRHL, las mismas conclusiones se podían extender al ámbito local **máxime cuando en la redacción del art. 47 de la Ley 47/2003, General Presupuestaria, se había eliminado la mención a la necesidad de que el gasto se inicie en el propio ejercicio en que se autorice el gasto.**

Sin embargo la Disposición Final 14 de la Ley de presupuestos del Estado para el 2013, modifica el artículo 47 de la LGP volviendo a la redacción inical del artículo 61 de la anterior LGP y del actual 174 del TRLHL, con lo cual el «lío» estaba servido, ya que el mismo argumento que sirvió a la IGAE para pronunciarse en el 2004, parece que sirve ahora para todo lo contrario.

Con el fin de aclarar esta situación, la Disposición Final 8ª de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas (EDL 2013/104919) añadió un nuevo párrafo al artículo 47 de la LGP :

Se modifica el art. 47 y se añade una disposición adicional vigésima a la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, con la siguiente redacción:

Uno. Se añade un apartado 6 al art. 47 EDL 2003/127843 [6] con la siguiente redacció

6. En el caso de la tramitación anticipada de los expedientes de contratación a que se refiere el art. 110.2 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, y en la tramitación anticipada de aquellos expedientes de gasto cuya normativa reguladora permita llegar a la formalización del compromiso de gasto, se deberán cumplir los límites y anualidades o importes autorizados a que se refieren los apartados 2 a 5 de este artículo.

La primera consecuencia de este cambio ha sido que la hacienda estatal ha tenido de modificar la operativa contable a seguir en la ejecución del gasto del estado, modificando las reglas 41 a 43 de la Instrucción de 1 de febrero de 1996 a través de la Orden HAP/1357/2013 , de 11 de julio [7], por la que se modifica la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 1 de febrero de 1996, por la que se aprueba la Instrucción de operatoria contable a seguir en la ejecución del gasto del Estado, y la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 1 de febrero de 1996, por la que se aprueban los documentos contables a utilizar por la Administración General del Estado. (EDL 2013/126329):

Regla 41. DelimitaciónLa tramitación de los expedientes de gasto podrá iniciarse en un ejercicio anterior a aquel en el que vaya a comenzar la ejecución de dicho gasto, según el procedimiento que se regula en esta Sección.

Regla 42. Tramitación anticipada de expedientes de contratación

1. De acuerdo con lo que se establece en el art. 110.2 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, los expedientes de contratación podrán ultimarse incluso con la adjudicación y formalización del correspondiente contrato, aun cuando su ejecución, ya se realice en una o en varias anualidades, deba iniciarse en el ejercicio siguiente. A estos efectos se pueden comprometer créditos con las limitaciones determinadas en las normas presupuestarias de las distintas Administraciones públicas sujetas a dicha Ley.

2. La documentación del expediente de contratación que se tramite anticipadamente incorporará las siguientes particularidades:

a) En el pliego de cláusulas administrativas particulares o documento equivalente se hará constar que la adjudicación y formalización del contrato queda sometida a la condición suspensiva de existencia de crédito adecuado y suficiente para financiar las obligaciones derivadas del contrato en el ejercicio correspondiente.

b) Se deberá incluir certificado de cumplimiento de los límites o importes autorizados a los que se refiere el art. 47 de la Ley General Presupuestaria.

Para ello, el Servicio gestor competente para la tramitación del gasto expedirá, y remitirá a la correspondiente oficina de contabilidad, un documento RC de «tramitación anticipada» detallando el importe que del gasto en cuestión corresponde a cada uno de los ejercicios posteriores afectados. Dicho documento RC podrá ser registrado por el propio Servicio gestor en el Sistema de Información Contable de acuerdo con la Resolución de 22 de octubre de 2004, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se regula el procedimiento de acceso y captura en el Sistema de Información Contable de los documentos contables RC de retención de crédito por determinadas unidades administrativas.

Una vez registrado el documento RC de «tramitación anticipada», se obtendrá del Sistema de Información Contable el certificado de cumplimiento de límites o importes autorizados para su incorporación al respectivo expediente.

3. Una vez autorizado el gasto, el Servicio gestor expedirá, y remitirá a la oficina de contabilidad, un documento A de »tramitación anticipada» en el que se detallará la distribución por anualidades del gasto que se aprueba con cargo a presupuestos futuros. Posteriormente, si se adjudica y formaliza el contrato dentro del mismo ejercicio, dicho Servicio gestor formulará un documento D de »tramitación anticipada». En el caso de que se acumulen las fases de aprobación y del compromiso del gasto, se expedirá un documento AD de »tramitación anticipada».

4. Al comienzo de cada ejercicio, con el fin de efectuar las correspondientes imputaciones contables, el Sistema de Información Contable controlará que para los expedientes de contratación tramitados anticipadamente existen para la anualidad corriente los oportunos créditos en el Presupuesto de Gastos y que, para las sucesivas anualidades, se cumplen los límites o importes autorizados de compromisos de gasto a que se refiere el art. 47 de la Ley General Presupuestaria.

Si no se verificase alguno de dichos requisitos, y a los efectos de la condición suspensiva indicada en la letra a) del punto 2 anterior, se comunicará dicha circunstancia a los Servicios gestores, que habrán de actuar atendiendo a lo dispuesto en el art. 47 bis. y en la disposición adicional decimonovena de la Ley General Presupuestaria.

Regla 43. Tramitación anticipada de expedientes de subvenciones y de otros gastos

En la tramitación anticipada de expedientes de subvenciones y otros gastos no incluidos en la regla anterior se deberá cumplir lo que establezca la normativa específica reguladora de cada tipo de gasto en cuanto al trámite en la ejecución hasta el que se puede llegar y al número de anualidades que pueden abarcar, debiéndose seguir el procedimiento regulado en la regla anterior.

Si dichos extremos no estuvieran regulados, se podrá llegar como máximo hasta el momento inmediatamente anterior al compromiso de gasto, siguiéndose, en todo lo demás, el procedimiento establecido en la regla anterior.

Por tanto, tal y como se desprende de lo que hasta aquí se ha visto, nos encontramos con dos procedimientos, aparentemente, contradictorios de un lado la posibilidad de adjudicar un contrato cuya ejecución se desarrollaría en ejercicios posteriores y de otro la propia normativa de haciendas, tanto local como estatal que fija la posibilidad de acometer un gasto plurianua,l en que comience su ejecución en el mismo ejericio. Consciente de las dificultades interpretativas que la conjunción de ambos procedimientos ofrece, la IGAE emite una Circular de 18 de octubre de 2013 nº 9/2013[8] para *«unificar el criterio en relación con la tramitación anticipada y compromisos plurianuales de expedientes de gasto correspondientes a contratos del sector público, encomiendas de gestión [artículo 24.6 del texto refundido de la ley de contratos del sector público], subvenciones y ayudas públicas, así como convenios de colaboración.»*

En dicha Circular la IGAE define la problemática en dos cuestiones:

1. Interpretación que ha de darse a la expresión «comienzo de la ejecución» a efectos del artículo 47.1 de la LGP y de la regla 41 de la IOC, atendiendo a la tipología del gasto; y
2. Trámite de ejecución al que puede llegarse en la tramitación anticipada, atendiendo a la tipología del gasto.

A.- La primera de las cuestiones, traida al ámbito local tiene su referencia en dos artículos: el 174.2 del TRLHL «**2.** Podrán adquirirse compromisos por gastos que hayan de extenderse a ejercicios posteriores a aquel en que se autoricen, **siempre que su ejecución se inicie en el propio** ejercicio.» y el 110.2 del

TRLCSP «**2.** Los expedientes de contratación podrán ultimarse incluso con la adjudicación y formalización del correspondiente contrato, **aun cuando su ejecución, ya se realice en una o en varias anualidades, deba iniciarse en el ejercicio siguiente**. A estos efectos podrán comprometerse créditos con las limitaciones que se determinen en las normas presupuestarias de las distintas Administraciones públicas sujetas a esta Ley.» Por tanto **¿Que debe entenderse por «comienzo de ejecución»?** O como señala la Circular de la IGAE **¿Debe entenderse «en términos ejecución presupuestaria», o alternativamente, lo puede ser «en términos de ejecución material» del objeto de la relación jurídica?**

Siguiendo el esquema trazado por la IGAE en la interpretación conjunta de los artículos 21 y 73.4 de la LGP, la cual extrapolada al ámbito local correspondería con el artículo 59 del RD 500/1990 *«**1.** Previamente al reconocimiento de las obligaciones habrá de acreditarse documentalmente ante el Organo competente la realización de la prestación o el derecho del acreedor de conformdiad con los acuerdos que en su día autorizaron y comprometieron el gasto», la diferencia entre ejecucion presupuestaria y material queda determinada para los contratos administrtivos:*

Contratos administrativos

En esta materia resalta la IGAE que tanto el reciente punt 6º del artículo 47 de la LGP como la regla 42.1 de la Instrución sobre operativa contable se remiten al artículo 110.2 del TRLCSP y tras analizar diversos artículos de dicha norma llega a la conclusión de que *«en la normativa contractual la ejecución atiende a un concepto – el de ejecución material de la prestación- que difiere del previsto en la LGP (ejecución presupuestaria y exigibilidad de la prestación)»*

Para resolver el «concurso de normas» planteado acude la IGAE a otro informe de 9 marzo de 1999 por la que llega a la conclusión de la aplicación del principio general de derecho, que prima la aplicación de la norma especial sobre la general concluyendo que:

«…el régimen especial previsto en el artículo 110.2 del TRLCSP ha de prevalecer sobre el que deriva del artículo 47 de la LGP, de forma que habrá de ser la ejecución material de la prestación y no su ejecución presupuestaria, lo determinante en cuanto a la procedencia de acudir al procedimiento de tramitación anticipada o al de compromisos plurianuales.»

Concluyendo que:

Con fundamento en lo anterior, deberán ajustarse al procedimiento de tramitación anticipada los siguientes supuestos de expedientes de contratación administrativa:

(i) Expedientes de contratación que se inicien y se aprueben en el año x (fase A), se adjudiquen-formalicen igualmente en el año x (fase D), siempre que su ejecución material se inicie en el año x+1; y

(ii) Expedientes que iniciados y aprobados en el año x-1 o anteriores (faseA), se adjudiquen-formalicen en el año x (fase D), y su ejecución material se inicie a partir del año x o del año x+1.

Por el contrario, en aquellos expedientes de contratación cuya aprobación (fase A) y adjudicación-formalización (fase D) se realice en el mismo ejercicio en que deba iniciarse su ejecución material, no cabe la tramitación anticipada, por lo que habrá de acudirse a la tramitación prevista en el artículo 47.1 (compromisos de gasto de carácter plurianual) de la LGP, cuando además su ejecución presupuestaria se extienda a ejercicios posteriores a aquel en que se adjudique-formalice el contrato. Sentado lo anterior, no obstante, han de tenerse en cuenta las siguientes

indicaciones en cuanto a los «certificados de cumplimientos de límites» que han de incorporarse a los

respectivos expedientes gasto que se tramiten en cada caso:
a) Es en la fase de aprobación del gasto (fase A) cuando debe quedar delimitado si se trata de compromisos de gasto de carácter plurianual o de expedientes de tramitación anticipada, y, en consecuencia, habrán de incorporarse/exigirse en esta fase el tipo de certificados que proceda en función del procedimiento aplicable.
b) Si conforme a los criterios indicados anteriormente, lo que procede es la tramitación de un expediente al amparo del artículo 47.1 de la LGP, los certificados de cumplimento de límites a incluir en la fase de aprobación observarán la regla general de ejecución presupuestaria y su exigibilidad (momento del reconocimiento de la obligación), independientemente de si la ejecución material se inicia en el mismo año en que va a resultar exigible o en un año anterior.
c) Si, alternativamente, lo que procede es acudir a la tramitación anticipada, en lo relativo tanto a la expedición del certificado de cumplimiento de los límites o importes autorizados, como, en su caso, del documento A de "tramitación anticipada" o del D "de tramitación de anticipada", se ha de estar a lo dispuesto en el artículo 47.6 in fine: "se deberán cumplir los límites y anualidades o importes autorizados a que se refieren los números 2 a 5 de dicho artículo 47". A los efectos de la distribución del gasto en las correspondientes anualidades y el cómputo de límites, deberá tenerse en cuenta el ejercicio presupuestario o ejercicios presupuestarios a los que se imputará el gasto, de acuerdo con las reglas de imputación y exigibilidad establecidas en la LGP y anteriormente analizadas, habida cuenta que el artículo 110.2 del TRLCSP, en este aspecto, remite a «las normas presupuestarias», al preceptuar expresamente: "… podrán comprometerse créditos con las limitaciones que se determinen las normas presupuestarias de las distintas Administraciones públicas sujetas a esta Ley".
En resumidas cuentas y respondiendo a la pregunta del encabezado, a la luz de la interpretación hecha por la IGAE en su Circular 9/2013, la tramitación anticipada de gasto se configura como una «especialidad» dentro de la tramitación plurianual, y por tanto perfectamente compatible con los gastos plurianuales, pues para el primero la ejecución debe considerarse como material, mientras que para el segundo sería presupuestaria, prevaleciendo la norma especial (TRLCSP) sobre la general (TRLHL).
PD. Os dejamos el esquema que de la Circular 9/2013 [9] ha realizado @montsecarpio en su blog

Enlaces citados

Direcciones de los enlaces incluidos en el texto.

[1] http://www.vega-sierra.es

[2] http://noticias.juridicas.com/base_datos/Fiscal/l17-2012.html#cpdf14

[3] http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/rdleg3-2011.html#a110

[4] http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/rdleg2-2004.t6.html#a174

[5] http://www.elderecho.com/actualidad/EDD_EDEFIL20121204_0034.pdf

[6] http://online.elderecho.com/seleccionProducto.do?claveCatalogo=CATPL&nref=7d31f363&producto_inicial=P&anchor=ART.47

[7] http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-7814

[8] https://drive.google.com/file/d/1LozACQchzQyTKh66r843mBEvY1qDYEPmXT8MkccRZAuDihKeMKYJnOP2TV1X/edit?usp=sharing

[9] http://www.montsecarpio.es/images/stories/pdf/SC1._Esquema_circular_9_2013.pdf

ENTRADA ORIGINAL

https://www.fiscalizacionlocal.es/el-fin-de-la-tramitacion-anticipada-de-gasto/

Fiscalización Local · ISSN 2659-3572