

EDD 2004/300908 Intervención General de la Administración del Estado. Informe de la IGAE de 14 de abril de 2004, que se resuelven una serie de cuestiones relativas a los gastos contractuales llevados a cabo mediante la denominada tramitación anticipada y su relación con el hecho de la ejecución anual o plurianual de los mismos.

Resumen

Se dictamina por la Intervención General que la normativa legal vigente constriñe las posibilidades de utilización de la tramitación anticipada a aquellos expedientes de gasto en que se pretenda llegar al momento inmediatamente anterior al compromiso, sin llegar a adjudicar el contrato. No obstante, si por el contrario se llegara hasta la fase de compromiso o disposición del gasto, la adjudicación en el supuesto de los contratos, con independencia del ejercicio en que se inicie su ejecución, el expediente de gasto deberá tramitarse con arreglo al procedimiento establecido para los gastos plurianuales.

ÍNDICE

CONSIDERACIONES	2
-----------------------	---

CLASIFICACIÓN POR CONCEPTOS JURÍDICOS

- Presupuesto y gasto público
 - El presupuesto
 - Los créditos y sus modificaciones
 - Ejecución
 - Autorización del gasto
 - Disposición o compromiso del gasto
- Contabilidad y cuentas anuales
- Control y fiscalización
 - Control interno
 - Función de control financiero

CLASIFICACIÓN POR VOCES

- Austeridad en el gasto público
- Compromiso de gasto
- Contabilidad y cuentas anuales
- Plan General Contable

FICHA TÉCNICA

Legislación

- Cita art.60, art.61.3 de Ley 47/2003 de 26 noviembre 2003
- Cita art.69 de RDLeg. 2/2000 de 16 junio 2000
- Cita art.61, art.70 de Ley 13/1995 de 18 mayo 1995

Consultas

- Posibilidad de ejecutar un contrato de prestación de servicio al año siguiente de su adjudicación y formalización

Se ha recibido en esta Intervención General escrito de la Intervención Delegada en el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, al que se adjunta informe del Subdirector General- Gerente del Organismo Autónomo Biblioteca Nacional, de fecha 31 de octubre de 2003, por el que se plantean una serie de cuestiones relativas a los “gastos contractuales llevados a cabo mediante la denominada tramitación anticipada y su relación con el hecho de la ejecución anual o plurianual de los mismos”.

El informe remitido, después de hacer una exposición de los antecedentes legislativos y de la normativa vigente en materia de tramitación anticipada de los expedientes de gasto, señala en el punto 3, como “PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN”, lo siguiente:

3.1. Se plantea pues la discusión en cuanto al concepto de la tramitación anticipada, y concretamente a su extensión objetiva:

A) Bien, de acuerdo con el criterio de la Intervención Delegada, distinguiendo entre dos tipos de tramitaciones:

- Por un lado, aquellos gastos cuya ejecución abarque únicamente el año inmediatamente siguiente (un solo ejercicio): mediante el procedimiento de TRAMITACIÓN ANTICIPADA.

- Por otro lado, aquellos gastos cuya ejecución se inicie en el ejercicio siguiente y abarque varios ejercicios posteriores (plurianual): se le encauza como expediente de TRAMITACIÓN ORDINARIA PLURIANUAL.

B) Bien, de acuerdo con el criterio de este Organismo Autónomo, estableciendo una única forma de tramitación:

- TRAMITACIÓN ANTICIPADA (ART. 69.3 y 4 del Texto Refundido 2/2000 de 16 de junio, LCAP EDL 2000/83354), que puede referirse TANTO A aquellos gastos cuya ejecución abarque únicamente el año inmediatamente siguiente (UN SOLO EJERCICIO), COMO A aquellos gastos cuya ejecución se inicie en el ejercicio siguiente y abarque VARIOS EJERCICIOS POSTERIORES (PLURIANUAL).

Ambos tipos de expedientes son de tramitación anticipada, con la única salvedad de que a estos últimos expedientes (plurianuales), habrá de aplicárseles -además- las limitaciones del art. 61.3 de la Ley General Presupuestaria EDL 2003/127843 .” Como cuestión adicional para lo que denomina contratos de tramitación anticipada de carácter plurianual, se plantea el Organismo la cuestión relativa al tipo de porcentaje que debe aplicarse a los siguientes años, manteniendo que “... habría de aplicárseles los límites porcentuales del art. 61.3 L.G.P EDL 2003/127843 tomando como primer año de ejecución el del primer ejercicio económico en que se inicie la ejecución, aplicando el porcentaje del 70% al segundo año de ejecución, el 60% al tercer año, etc ... ya que el primer año de ejecución sería -siguiendo el art. 61.3 EDL 2003/127843 - el crédito inicial a que se imputa la operación.” La cuestión que se plantea ya fue examinada en el escrito circular de 14 de octubre de 2002, en el que se ponía de manifiesto el criterio de este Centro directivo ante las diversas consultas planteadas sobre el tema, y a efectos de unificación de actuaciones.

No obstante lo anterior, esta Intervención General, reiterando el criterio expuesto en el citado escrito circular, considera oportuno hacer determinadas matizaciones sobre la interpretación que ese Organismo hace de la regulación actual de dicha forma de tramitación.

CONSIDERACIONES

La modificación de las reglas 41, 42 y 43 de la Instrucción de Operatoria Contable a seguir en la ejecución del gasto del Estado, llevada a cabo por la Orden del Ministerio de Hacienda 1299/2002, de 23 de mayo, (en lo sucesivo IOC) tal y como se pone de manifiesto en su preámbulo, ha tenido como finalidad actualizar dicho procedimiento y armonizarlo con la regulación vigente de los gastos plurianuales. Esta modificación se hacía necesaria dado que las sucesivas modificaciones normativas en la materia habían planteado dudas sobre la compatibilidad de dicha forma de tramitación con el artículo 61 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria.

En efecto, esta sucesión de modificaciones normativas hasta la actualmente en vigor, ha sido la siguiente:

1) El artículo 20 de la Ley de Contratos del Estado aprobada por Decreto 923/1965, de 8 de abril, en la redacción dada por la Ley 5/1973, de 17 de marzo, señalaba en su último inciso que los expedientes de contratación podrían ultimarse “incluso con la adjudicación del contrato y su formalización correspondiente, aun cuando las obras deban iniciarse en el ejercicio siguiente”.

2) La Ley 9/1977, de 4 de enero, General Presupuestaria, vino a modificar tácitamente tal posibilidad al establecer en su artículo 61, apartado 2, (que quedó posteriormente incorporado en el texto refundido de la misma aprobado por Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre) que podrían adquirirse compromisos de gasto que hubieran de extenderse a ejercicios posteriores a aquel en que se autoricen, “siempre que su ejecución se inicie en el propio ejercicio” y que además se encontrara en alguno de los supuestos que a continuación se enumeraban (limitaciones de orden cualitativo, cuantitativo y temporal).

3) La Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 24 de febrero de 1983, acorde con la regulación de la Ley General Presupuestaria, permitía tramitar con antelación los expedientes de gasto hasta el punto más avanzado posible, pero sin llegar al compromiso de gasto.

En tal sentido, se ponía de manifiesto en su exposición de motivos que “(...) para evitar que la tramitación anticipada de expedientes de gasto impida que pueda efectuarse puntualmente la inversión programada, se estima conveniente iniciar los mismos y tramitarlos hasta el punto más avanzado posible, aunque sin dictar actos administrativos que supongan compromisos de gasto de los que se derivarían obligaciones formales, los cuales serían nulos de pleno derecho, de acuerdo con lo establecido en el artículo 60 de la Ley General Presupuestaria EDL 2003/127843 .

Esto implica que, como máximo, en la tramitación de estos expedientes podría llegarse al momento inmediatamente anterior a la adquisición del compromiso firme, no existiendo, por tanto, vínculo obligacional y obviándose, de esta forma, todo obstáculo legal sustantivo. De este modo se lograría una mayor agilización que permitiría poner en marcha las inversiones inmediatamente después del nacimiento de los Presupuestos...”.

Se trataba así de dar facilidades en la posible tramitación de expedientes de gasto pero, como no podía ser de otra forma al tratarse de una orden ministerial -igual que en el momento presente-, dentro del marco previsto por la legislación vigente, por lo que no se podía llegar a adquirir un compromiso de gasto.

4) Con la entrada en vigor del artículo 70 de la Ley 13/1995, de 18 de junio, de Contratos de las Administraciones Públicas, vino a establecerse en el ámbito contractual la posibilidad, contemplada en su apartado 3 EDL 1995/14148 , de ultimación de los expedientes contractuales “incluso con la adjudicación del contrato y su formalización correspondiente, aun 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 vino a afectar a una de las limitaciones establecidas en el artículo 61 EDL 1995/14148 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria, la 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.

5) La Orden de 1 de febrero de 1996 por la que se aprueba la Instrucción de operatoria contable a seguir en la ejecución del gasto del Estado (IOC), derogó la Orden Ministerial de 24 de febrero de 1983 y reguló la tramitación anticipada en el sentido previsto por la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas sobre la base de las siguientes premisas:

- Se formuló la distinción entre gastos contractuales y no contractuales como consecuencia de la entrada en vigor del artículo 70 de la Ley 13/1995, de 18 de junio EDL 1995/14148 (actualmente artículo 69.3 del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio EDL 2000/83354).

- Para los gastos contractuales, se estableció como requisito previo para la tramitación anticipada de los expedientes, de acuerdo con el artículo 70 de la Ley 13/1995 EDL 1995/14148 , la condición suspensiva a introducir en el pliego de cláusulas del contrato relativa a la existencia de crédito en el ejercicio correspondiente, así como el certificado de la oficina presupuestaria acerca de que, para el tipo de gasto a efectuar, existe normalmente crédito adecuado y suficiente en los Presupuestos Generales del Estado, o bien está previsto dicho crédito en el proyecto de Presupuestos sometido a la aprobación de las Cortes Generales. En el ejercicio siguiente se comprobaba que efectivamente existía crédito en la primera anualidad y, en caso de que el gasto abarcara varios ejercicios, el cumplimiento de los límites del artículo 61 del Texto refundido de la Ley General Presupuestaria.

De lo anterior se desprende que la verificación del cumplimiento de los artículos 60 y 61 del Texto refundido de la Ley General Presupuestaria no se producía en el momento de la adjudicación (compromiso de gasto), sino en el ejercicio siguiente, en el que iba a comenzar la ejecución.

- Con respecto a la tramitación anticipada de expedientes de subvenciones y otros gastos no contractuales, se efectuaba una remisión genérica a una posible normativa especial, señalándose que, en su defecto, podría llegarse, como máximo, hasta el momento inmediatamente anterior a la disposición del gasto, que comprendería una única anualidad.

6) La modificación del artículo 61 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria que, introducida por la Ley 11/1996, de 27 de diciembre, suprimió el requisito de que la ejecución de gasto se iniciara en el ejercicio corriente para la adquisición de compromisos de gastos con cargo a ejercicios futuros, vino a su vez a derogar (de manera similar a lo que había ocurrido entre el antiguo artículo 20 LCE y el artículo 61 LGP), en lo que pudiera entenderse contrario a la misma y dado su carácter de Ley, lo previsto en el artículo 70 de la Ley 13/1995 de Contratos de las Administraciones Públicas EDL 1995/14148 en relación con la posible aplicación de la denominada tramitación anticipada. De esta forma, la denominada tramitación anticipada de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas quedaba subsumida en la regulación que para los gastos plurianuales contemplaba el nuevo artículo 61, por lo que la verificación del cumplimiento de los límites de dicho precepto había de producirse en el ejercicio en que se adjudicase.

A la vista de la situación normativa generada tras la modificación del artículo 61 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria, se puso de manifiesto la necesidad de modificar las reglas 41, 42 y 43 de la IOC, toda vez que la nueva regulación de dicho precepto había supuesto la necesidad de reconducir la situación que se había tratado de regular con el artículo 70 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas EDL 1995/14148 , la relativa a aquellos contratos que adjudicados en un ejercicio su ejecución hubiera de iniciarse en el ejercicio siguiente, a la disciplina de la tramitación de los gastos plurianuales prevista en el artículo 61 del TRLGP.

En tal contexto debe tenerse en cuenta que la adjudicación de un contrato o realización del acto dispositivo correspondiente, en función de la naturaleza jurídica del negocio de que se trate, tiene el carácter de compromiso de gasto, por lo que las limitaciones para adquirir dichos compromisos serán las determinadas por las normas presupuestarias. En cuanto a la condición suspensiva de existencia de crédito adecuado y suficiente en el ejercicio correspondiente, a que se refiere el artículo 69.4 del TRLCAP EDL 2000/83354 , se ponía de manifiesto por esta Intervención General en su escrito circular de 14 de octubre de 2002 lo siguiente: “ (...) dicha condición no difiere de la que, con carácter general, se prevé en el artículo 61 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria, y en ningún caso evita el nacimiento del vínculo obligacional, sino solamente su eficacia.

A este respecto, el propio artículo 69.3 TRLCAP EDL 2000/83354 establece que podrán comprometerse créditos “con las limitaciones que se determinen en las normas presupuestarias de las distintas Administraciones sujetas a esta Ley”, con lo cual está adaptando lo dispuesto con carácter general en la Ley General presupuestaria al ámbito contractual.

En efecto, el apartado 1 del artículo 61 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria, establece que “la autorización o realización de gastos de carácter plurianual se subordinará al crédito que para cada ejercicio autoricen los respectivos Presupuestos Generales del Estado.” Por consiguiente, la condición suspensiva a que se refiere el artículo 69.4 del TRLCAP EDL 2000/83354 supone únicamente una concreción del principio general ya consagrado en el ámbito presupuestario.

En idéntico sentido se pronuncia la Dirección General de Presupuestos en su escrito de 28 de marzo de 2000, en el que considera que la condición suspensiva del artículo 69.4 de la LCAP EDL 2000/83354 es una cláusula similar a la del citado artículo 61.1 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria.

Es principio reconocido en Derecho Civil que cuando una relación obligatoria ha quedado sometida a una condición suspensiva, no queda en suspenso el comienzo de la relación obligatoria, sino que ésta existe y es válida desde el momento mismo de la celebración del negocio jurídico constitutivo, si bien atraviesa en un primer momento por una fase transitoria de eficacia debilitada, y que no alcanzará su pleno desenvolvimiento hasta que se produzca el efecto puesto en condición.

Así lo deduce la doctrina de los deberes y responsabilidades que el Código Civil previene para el deudor durante la fase de pendencia de la obligación, los cuales asume desde el momento de celebración del negocio jurídico creador de la relación, y se pueden resumir en un deber genérico de conservación de la prestación y de evitación de los posibles eventos que puedan impedir la o hacerla imposible (artículos 1119, 1121 y 1122 del Código Civil).

Así pues, la condición suspensiva no afecta a la validez del negocio, sino únicamente a su eficacia, por lo que no produce de momento el efecto jurídico correspondiente, pero según se reconoce en Derecho civil, no deja de producirse una vinculación, que se traduce en un verdadero derecho, patrimonialmente apreciable y por ello legalmente protegido.” De las consideraciones anteriores cabe, pues, deducir que la condición del artículo 69 TRLCAP EDL 2000/83354 no altera el hecho de que la adjudicación del contrato constituye desde la perspectiva presupuestaria la adquisición de un verdadero compromiso de gasto, sujeto a las limitaciones determinadas por los artículos 60 y 61 del TRLGP.

De esta forma, la finalidad de la modificación operada por la Orden del Ministerio de Hacienda 1299/2002, de 23 de mayo, ha sido, en definitiva, la de adecuar las reglas 41, 42 y 43 de la IOC a los requisitos del artículo 61 del TRLGP, dado que, la regulación anterior de la misma contravenía lo dispuesto en una norma de rango superior, la Ley General Presupuestaria.

La Orden del Ministerio de Hacienda de 23 de mayo de 2002, partiendo de las consideraciones anteriores, establece que la adjudicación del contrato, como compromiso de gasto que es, está sometida a las limitaciones previstas en los artículos 60 y 61 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria.

Así, las disposiciones contenidas en estos preceptos constriñen las posibilidades de utilización de la tramitación anticipada a aquellos expedientes de gasto en que se pretenda llegar al momento inmediatamente anterior al compromiso, sin llegar a adjudicar el contrato. Si por el contrario se llegara hasta la fase de compromiso o disposición del gasto (la adjudicación en el supuesto de los contratos), con independencia del ejercicio en que se inicie su ejecución, el expediente de gasto deberá tramitarse con arreglo al procedimiento establecido para los gas-tos plurianuales, debiendo calcularse por tanto los porcentajes y computarse los límites temporales establecidos en el artículo 61 del Texto refundido de la Ley General Presupuestaria con referencia al crédito inicial del presupuesto del ejercicio en que se efectúa la adjudicación.

Distinguido así, desde un punto de vista conceptual, lo que es tramitación anticipada de lo que son compromisos que se extiendan a ejercicios futuros, resta añadir un supuesto mas en que, según la IOC, resulta obligada la utilización del procedimiento del artículo 61 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria, a saber, aquellos gastos cuya ejecución vaya a abarcar varios ejercicios. En este supuesto, la exclusión de la utilización de la tramitación anticipada no es una novedad puesto que la IOC de 1996 ya la contemplaba para los gastos no contractuales y responde a una cuestión práctica, cual es la imposibilidad de calcular el cumplimiento de los límites sobre un crédito inicial que todavía no existe (debe recordarse que la tramitación anticipada se basa en una previsión de que exista normalmente crédito adecuado y suficiente para la cobertura presupuestaria del gasto de que se trate, o que exista dicho crédito en el proyecto de Presupuestos Generales del Estado que haya sido sometido a la aprobación de las Cortes generales para el ejercicio siguiente).

Es cierto que cuando no se vaya a producir el compromiso en el ejercicio anterior al que vaya a ejecutarse el gasto, la utilización de uno u otro procedimiento no es indiferente, puesto que afecta al número de ejercicios a que pueda extenderse el gasto así como a los límites porcentuales. A este respecto, el problema que pudiera plantearse de los límites cuantitativos previstos por la legislación presupuestaria podría solventarse, bien mediante un ajuste de la programación futura a los límites disponibles, bien, en último término, mediante la solicitud de autorización del Gobierno para una superación de tales límites.

Para terminar, cabe señalar que la entrada en vigor el 1 de enero de 2004 del artículo 47 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, por la que se aprueba la nueva Ley General Presupuestaria, no altera la argumentación del escrito circular de 14 de octubre de 2002, toda vez que el concepto de tramitación anticipada y de compromisos de gasto de carácter plurianual, y su distinción, permanecen invariables en cuanto afecta a la consulta, siendo la principal novedad de dicho precepto en relación con el primitivo artículo 61 TRLGP, la desaparición de la limitación en cuanto a los tipos de gasto que pueden ser objeto de compromisos de gasto plurianuales.