



enero 2009
www.bibliopos.es

El procedimiento general de gasto. Órganos competentes. Las fases del procedimiento de ejecución del gasto. Los gastos plurianuales. Tramitación anticipada de expedientes de gasto.

Ley 13/1986, de 14 de abril, de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica.

Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. Ley General de Estabilidad Presupuestaria de 2001.

Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

Ley anual de presupuestos Generales del Estado.

1. INTRODUCCIÓN.

2. EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO.

- Definición de gastos públicos.
- Fases del ciclo presupuestario: elaboración, aprobación, ejecución y control de la ejecución.

3. PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN DEL GASTO. FASES.

3.1. APROBACIÓN DEL GASTO.

3.2. COMPROMISO DE GASTO.

3.3. RECONOCIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN.

3.4. FASES MIXTAS.

3.5. TRAMITACIÓN ANTICIPADA DE EXPEDIENTES DE GASTO.

- Concepto.
- Procedimiento.
- Documentos contables de tramitación anticipada: TR y A.

4. ÓRGANOS COMPETENTES EN LOS OPIS.

- Presidentes o Directores.
- Consejo de Ministros:
 - > 12.020.242,90 M€.
 - Contratos de carácter plurianual, cuando se modifiquen los porcentajes o el nº de anualidades previstas en los PGE.

1. INTRODUCCIÓN.

Los Organismos Públicos de Investigación (OPIs) fueron creados por la Ley 13/1986, de 14 de abril, de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica (Ley de la Ciencia), y tienen el carácter de Organismos Autónomos adscritos a un Departamento ministerial, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 43.1.a) de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la AGE (LOFAGE). Además, el artículo 45 de la misma Ley determina que los organismos públicos se rigen por el Derecho Administrativo y que, para el desarrollo de sus funciones, dispondrán de los ingresos propios que estén autorizados a obtener y de las restantes dotaciones que puedan percibir a través de los Presupuestos Generales del Estado (PGE).

Por otra parte, la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, en su artículo 61, establece que el régimen presupuestario y económico-financiero de los Organismo Autónomos se regirá por la Ley General Presupuestaria y, en el caso concreto de los OPIs, dichos presupuestos estarán coordinados por la Subdirección General de Coordinación de los OPIs de la Secretaría de Estado de Universidades e Investigación del MEC.

La actual Ley General Presupuestaria (LGP), Ley 47/2003, de 26 de noviembre, que entró en vigor el 1 de enero de 2005, es el documento jurídico de referencia en la regulación del funcionamiento financiero del sector público estatal.

La promulgación de esta Ley surgió de la necesidad de mejorar y ampliar la normativa vigente y, en especial, de corregir la dispersión de la legislación presupuestaria vigente que se produjo tras la promulgación de la Ley General Presupuestaria de 1977 y posterior Texto Refundido de 1988, con vistas a lograr una mayor racionalización del proceso presupuestario.

Dicha racionalización ya se había iniciado con la Ley General Presupuestaria de 2001 (LGEP), por lo que la Ley 47/2003 es su desarrollo normativo natural.

El objetivo de la LGP es, por tanto, la regulación del régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad, intervención y de control financiero del sector público estatal. Y el principio que la inspira, lograr la estabilidad presupuestaria.

Para ello, en el primer semestre de cada año, el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Economía y Hacienda, y previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las CCAA respecto del ámbito de las mismas, fija el objetivo de estabilidad presupuestaria para

los tres ejercicios siguientes, tanto para el conjunto del sector público estatal como para el resto de agentes que lo componen.

Una vez aprobado dicho objetivo por el Congreso de los Diputados y por el Senado, y antes de que el Gobierno elabore el Proyecto de Ley de los PGE, el Ministerio de Economía y Hacienda confecciona unos escenarios de previsión plurianual referidos a ingresos y gastos.

Los escenarios presupuestarios plurianuales, en los que se enmarcan anualmente los PGE, constituyen la programación de la actividad del sector público estatal con presupuesto limitativo. Dichos escenarios deben ajustarse al objetivo de estabilidad presupuestaria referido a los tres ejercicios siguientes y se caracterizan por ser plurianuales (tres ejercicios) y contener la distribución orgánica de los recursos disponibles, desarrollados en programas.

Cada Departamento ministerial formula su programa presupuestario, que contiene el de cada uno de los Organismo Autónomos y demás entidades a él adscritas, y lo remiten al Ministerio de Economía y Hacienda para la elaboración de los escenarios presupuestarios de todo el sector público estatal, de los que debe dar cuenta al Consejo de Ministros.

De acuerdo con el objetivo de estabilidad presupuestaria aprobado por las Cortes Generales y dentro del marco establecido por los escenarios presupuestarios plurianuales, el Gobierno elabora el Proyecto de Ley de los PGE, que deberá ser remitido (antes del 1 de octubre del año anterior a que se refieren), sucesivamente, al Congreso de los Diputados, este al Senado y este, a su vez, otra vez al Congreso para su aprobación definitiva, una vez introducidas las enmiendas aprobadas en cada una de las Cámaras.

Tras la aprobación definitiva en el Congreso, el Proyecto de Ley de los PGE es publicado en el Boletín Oficial de las Cortes. Finalmente, la Ley de PGE es sancionada por el Rey y publicada en el BOE, comenzando su vigencia a partir del primer día del año siguiente.

Actualmente está en vigor la Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de PGE para 2008, que se ajusta el objetivo de estabilidad presupuestaria para el trienio 2007-2009.

2. EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO.

Aprobados los Presupuestos Generales del Estado (PGE) para un determinado ejercicio económico, corresponde al Gobierno la ejecución del presupuesto aprobado, es decir, la ordenación de los gastos y la realización de los pagos con cargo a los créditos previstos en el mismo.

Son gastos públicos las obligaciones presupuestarias reconocidas y liquidadas por la Administración, mientras que los pagos son las salidas materiales o virtuales de fondos de las Cajas del Tesoro para hacer efectiva cualquier obligación, entre ellas los gastos públicos debidamente ordenados. Por tanto, el pago es la última fase de la ejecución del gasto y supone la salida material o virtual de fondos para satisfacer el importe de una obligación reconocida y liquidada.

El ciclo presupuestario consta de las siguientes fases: elaboración del Presupuesto, aprobación, ejecución y control de su ejecución.

Dentro de la fase de ejecución, uno de sus aspectos más importantes es el gasto. El procedimiento de habilitación y realización del gasto público es pieza esencial de la actividad económico-financiera del sector público, ya que de su correcta ejecución depende la validez y eficacia de las obligaciones, cualquiera que sea la forma en que estas se contraigan, y la legitimación de la Administración para dictar los actos administrativos con contenido financiero.

Dicho procedimiento de gasto está constituido por una serie de actos administrativos, concatenados entre sí, que van desde la autorización o compromiso del gasto hasta el pago material del mismo. Por tanto, el procedimiento de gasto puede denominarse como procedimiento administrativo de gasto y pago o, en términos presupuestarios, como ordenación de gastos y ordenación de pagos, y más brevemente, como “procedimiento de ejecución del gasto”, englobándose en esa expresión las dos etapas mencionadas.

En resumen, podría definirse el procedimiento de ejecución del gasto público como el procedimiento administrativo integrado por una serie de actos que, agrupados en dos fases sucesivas, denominadas ordenación de gastos y ordenación de pagos, se dirigen al cumplimiento y realización de las obligaciones económicas de la Administración.

Aunque forman parte del mismo procedimiento administrativo, no hay que confundir gasto y pago. El gasto supone el empleo o utilización de los créditos presupuestarios aprobados, mientras que el pago alude, como ya se ha dicho, a toda salida, material o virtual, de fondos de la Tesorería. El procedimiento administrativo de ejecución del gasto público se compone de dos etapas (o dos procedimientos concatenados) que se denominan ordenación del gasto y ordenación del pago. El segundo es consecuencia natural del primero y su culminación normal.

La ordenación del gasto conduce a la realización del gasto mismo, es decir, a la asunción por la Administración de una obligación económica y es realizado por un órgano gestor del gasto.

La ordenación del pago se encamina al cumplimiento de la obligación económica previamente asumida, y es realizada por un órgano gestor del pago.

La fase de ordenación del gasto, también denominada gestión del gasto o contratación de obligaciones, tiene por objeto declarar o reconocer contablemente las obligaciones de la Hacienda Pública comprometiendo la totalidad o parte de los créditos presupuestarios para su satisfacción.

La existencia de créditos presupuestarios, es decir, de sumas puestas a disposición de los centros gestores para finalidades concretas, constituye un requisito necesario para el cumplimiento, por parte de la Administración, de obligaciones preexistentes a la Ley de PGE o derivadas de la misma.

3. PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN DEL GASTO. FASES.

Según establece la Ley General Presupuestaria, la gestión del presupuesto de gastos del Estado y de sus Organismos Autónomos se realiza en las siguientes fases:

- Aprobación del gasto.
- Compromiso de gasto o disposición.
- Reconocimiento de la obligación.
- Ordenación del pago.
- Pago material.

3.1. APROBACIÓN DEL GASTO.

La aprobación es el acto mediante el cuál se autoriza la realización de un gasto determinado, por una cuantía cierta o aproximada, reservando a tal fin la totalidad o parte de un crédito presupuestario.

La aprobación inicia el procedimiento de ejecución del gasto, sin que implique relaciones con terceros ajenos a la Hacienda Pública estatal.

Las actuaciones a llevar a cabo para autorizar la realización de un gasto quedarán reflejadas en un expediente de gasto. Aprobado este, el respectivo Servicio gestor formulará un **Documento A**, de autorización de gastos de ejercicio corriente, por el importe que de dicho expediente corresponda al presupuesto en curso y, en su caso, un Documento A de autorización de gasto de ejercicios posteriores en el que se detallará la distribución por anualidades de la parte de gasto que se aprueba con cargo a presupuestos futuros.

Cuando antes del inicio del expediente de gasto se hubiese efectuado la retención de crédito correspondiente, en los documentos A se hará constar que la autorización del gasto se efectúa sobre créditos previamente retenidos, así como la referencia a los **Documentos RC** (retención de crédito) de inicio de la tramitación presupuestaria de gasto.

Los documentos A, junto con la documentación que deba servir de justificante a la operación, habrán de ser remitidos a la oficina de contabilidad.

En esta fase, se denomina **saldo de créditos presupuestos** a la diferencia existente entre el crédito presupuesto y la suma de las autorizaciones de gasto acordadas.

3.2. COMPROMISO DE GASTO O DISPOSICIÓN

El compromiso de gasto o disposición es el acto administrativo mediante el cual la autoridad competente acuerda o concierta con un tercero, según los casos, y tras el cumplimiento de los trámites que según la normativa vigente procedan, la realización de obras, prestaciones de servicios, transferencias, subvenciones, etc., que previamente hubieran sido autorizadas.

Es decir, es el acto mediante el cual se acuerda la realización de gastos previamente aprobados, por un importe determinado o determinable.

El compromiso es, además, un acto de relevancia jurídica para con terceros y, por tanto, vincula a la Hacienda Pública estatal a la realización del gasto a que se refiera, respetando la cuantía y condiciones establecidas.

Dicho de otro modo, en esta fase el gasto deja de ser algo puramente interno para convertirse en un compromiso con un tercero que, en principio, la Administración debe cumplir, una vez que dicho tercero haya satisfecho debidamente la prestación encargada.

Este compromiso de gasto debe ejercerse conforme a criterios de publicidad, concurrencia e imparcialidad de las decisiones. Se trata de procedimientos tasados que viene establecidos en las normas específicas que regulan cada tipo de gasto. Los más importantes, tanto por la reiteración con que se realizan como por el volumen de recursos presupuestarios que mediante ellos se comprometen, son los procedimientos de contratación y de concesión de subvenciones, reguladas respectivamente por la Ley de Contratos de las Administraciones públicas, la Ley General Presupuestaria y la Ley General de Subvenciones.

Una vez comprometido el gasto, el Servicio gestor formulará un Documento D, de compromiso o disposición de gastos de ejercicio corriente por el importe correspondiente al ejercicio en curso y, en su caso, un Documento D de compromiso de gastos de ejercicios posteriores en el que se detallará la distribución por anualidades de los compromisos que habrán de ser financiados con presupuestos de futuros ejercicios.

Los documentos D, junto con la documentación que deba servir de justificantes a la operación, habrán de ser remitidos a la oficina de contabilidad.

En esta fase, se denomina **saldo de autorizaciones** a la diferencia entre las autorizaciones acordadas y el importe de los gastos comprometidos.

3.3. RECONOCIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN.

El reconocimiento de la obligación es el acto administrativo por el cual la autoridad competente acepta formalmente, con cargo al Presupuesto del Estado, una deuda a favor de un tercero como consecuencia del cumplimiento por parte de este de la prestación a que se hubiese comprometido, según el principio de “servicio hecho”. O bien, en el caso de obligaciones no recíprocas, como consecuencia del nacimiento de un derecho del mencionado tercero, en virtud de la ley o de un acto administrativo.

Es decir, el reconocimiento de la obligación es el acto mediante el que se declara la existencia de un crédito exigible a la Hacienda pública estatal o contra la Seguridad Social, derivado de un gasto aprobado y comprometido y que comporta la propuesta de pago correspondiente.

El reconocimiento de obligaciones con cargo a la Hacienda Pública estatal se producirá previa acreditación documental ante el órgano competente de la realización de la prestación o del derecho del acreedor, de conformidad con los acuerdos que en su día aprobaron y comprometieron el gasto.

El Ministro de Economía y Hacienda, previo informe de la Intervención General de la Administración del Estado, determinará los documentos y requisitos que, conforme a cada tipo de gastos, justifiquen el reconocimiento de la obligación.

Sin perjuicio de lo que se establece en la LGP para operaciones específicas de la Deuda Pública, todo reconocimiento de la obligación llevará implícita la correspondiente propuesta

de pago, entendiendo como tal la solicitud por parte de la autoridad competente que ha reconocido la existencia de una obligación para que, de acuerdo con la normativa vigente, el Ordenador General de Pagos proceda a efectuar la ordenación de su pago.

Una vez acordado el reconocimiento de la obligación, el Servicio gestor competente expedirá un **Documento OK**, el cual, junto con la documentación que deba servir de justificante a la operación, será remitido a la oficina de contabilidad.

Excepcionalmente, cuando se trate de operaciones específicas de la Deuda Pública, podrán expedirse **Documentos O**, de reconocimiento de la obligación, que no lleven implícita la propuesta de pago. En estos supuestos, la propuesta de pago se expedirá por el Servicio gestor correspondiente, con posterioridad al reconocimiento de la obligación, de acuerdo con las normas de tramitación correspondientes, debiendo formularse al efecto el oportuno **Documento K**, de propuesta de pago (esto no es de aplicación a los Organismos Autónomos).

En los documentos que incorporen la fase de reconocimiento de la obligación, deberán figurar las fechas en que se realizó el gasto y en que se dictó el acto administrativo de reconocimiento de la obligación, cumplimentadas de acuerdo con los criterios establecidos en la orden por la que se aprueben los documentos contables a utilizar por la AGE.

En esta fase, se denomina **saldo de disposiciones** a la diferencia entre el crédito comprometido y las obligaciones reconocidas. Y el **saldo de obligaciones reconocidas pendientes de pago** a la diferencia entre las obligaciones reconocidas y los pagos realizados.

3.4. FASES MIXTAS

La acumulación en un único acto administrativo de dos o más fases de ejecución de gastos presupuestarios produce los mismos efectos que si dichas fases se acordaran en actos administrativos separados.

Estas fases mixtas son comunes a las fases de autorización y compromiso de gasto y reconocimiento de la obligación.

A efectos de expedición de documentos contables, cuando la autorización y el compromiso de gasto se acuerden en un acto único, se expedirá un **Documento mixto AD**. Y si en un mismo acto se acumulan la autorización del gasto, su compromiso y el reconocimiento de la obligación, se expedirá un **Documento mixto ADOK**.

3.5. TRAMITACIÓN ANTICIPADA DE EXPEDIENTES DE GASTO

La tramitación de los expedientes de gasto podrá iniciarse en el ejercicio presupuestario anterior a aquél en el que vaya a tener lugar su ejecución y alcanzar, como máximo, hasta el momento inmediatamente anterior a la autorización del compromiso de gasto, siempre que la ejecución del gasto se realice en la anualidad siguiente.

Procedimiento:

1 – Los expedientes de gasto podrán ser objeto de tramitación anticipada en el ejercicio anterior, siempre que se produzca alguna de las siguientes circunstancias:

- Que exista crédito adecuado y suficiente para la cobertura de dicho gasto en los PGE.
- Que exista crédito adecuado y suficiente en el Proyecto de PGE (aprobado por las Cortes Generales) correspondiente al ejercicio siguiente, en el cual se adquirirá el compromiso de gasto.

2 – la documentación del expediente que se tramite anticipadamente será elaborada de la siguiente manera:

- En las actuaciones que integren el expediente y en los documentos que se instrumenten frente a terceros, se hará constar expresamente que la realización del gasto que se proyecta queda condicionada a la existencia de crédito adecuado y suficiente en el momento de la adquisición del compromiso de gasto.
- El certificado de existencia de crédito será sustituido por un certificado expedido por la oficina presupuestaria del Departamento ministerial en el que se haga constar que concurren alguna de las circunstancias mencionadas en el apartado 1.
- Todos los actos de trámite dictados en estos expedientes de gasto se entenderán condicionados a que, al dictarse el acuerdo de autorización del compromiso de gasto, subsistan las mismas circunstancias de hecho y de derecho existentes en el momento en que fueron producidos dichos actos.

3 – Antes de la resolución definitiva por la que se adquiriera el compromiso de gasto, será necesario que el órgano que hubiese efectuado la propuesta formule una diligencia en la que se haga constar que las actuaciones practicadas conservan íntegramente su validez, por subsistir las mismas circunstancias de hecho y de derecho que determinaron, en su día, la citada propuesta.

Documentos contables de tramitación anticipada:

- Al llegar a la oficina de contabilidad del centro gestor el certificado expedido por la Oficina Presupuestaria, aquella expedirá el **Documento TR** (toma de razón de la tramitación anticipada), que será registrado en el sistema de información contable. La certificación de este registro deberá incorporarse al respectivo expediente de gasto.
- Una vez autorizado el gasto, el servicio gestor expedirá un **Documento A de tramitación anticipada** que se remitirá a la oficina de contabilidad acompañado de la certificación acreditativa del registro en contabilidad del documento TR.
- En el caso de que la tramitación indicada no se haya efectuado previamente, los documentos contables con fase A que se expidan al año siguiente, para imputar el gasto al Presupuesto del ejercicio corriente, deberán ir acompañados de la certificación acreditativa del registro en contabilidad del documento TR expedido al inicio del expediente.

4. ÓRGANOS COMPETENTES EN LOS OPIS.

Corresponde a los presidentes o directores de los Organismos Públicos de Investigación, aprobar y comprometer los gastos de los servicios a su cargo, salvo los casos reservados por la Ley a la competencia del Gobierno, así como reconocer las obligaciones correspondientes.

Las mencionadas facultades podrán desconcentrarse, mediante real decreto acordado en Consejo de Ministros, o ser objeto de delegación en los términos establecidos reglamentariamente.

En los Organismos Públicos de Investigación, los órganos competentes para la suscripción de convenios de colaboración o contratos-programa con otras Administraciones Públicas o con entidades públicas o privadas, necesitarán autorización del Consejo de Ministros cuando el gasto que de ellos se derive sea de cuantía indeterminada o haya de extenderse a ejercicios posteriores.

Asimismo, en el caso de las subvenciones, los presidentes o directores de los organismos públicos son los órganos competentes para concederlas en sus respectivos ámbitos, previa consignación presupuestaria para ese fin.

Sin embargo, para autorizar subvenciones de cuantía superior a los 12 M€ será necesario acuerdo del Consejo de Ministros o, en caso de que así lo establezca la normativa reguladora de la subvención, de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos. Dicha autorización no implicará la aprobación del gasto que, en todo caso, corresponderá al órgano competente para la concesión de la subvención.

Las facultades para conceder subvenciones podrán ser objeto de desconcentración mediante real decreto del Consejo de Ministros.

Idéntica situación que para las subvenciones se da para la firma de contratos, en los que los órganos competentes para su firma son los mismos. No obstante, el órgano de contratación **necesitará la autorización del Consejo de Ministros** en los siguientes supuestos:

- Cuando el presupuesto sea igual o superior a 12.020.242,09 M€.
- En los contratos de carácter plurianual, cuando se modifiquen los porcentajes o el número de anualidades legalmente previstas en la LGP.

En los contratos que requieran la autorización del Consejo de Ministros, esta se producirá con carácter previo a la aprobación del expediente de contratación que, al igual que la aprobación del gasto, corresponderá al órgano de contratación.

www.bibliopos.es



Licencia [Creative Commons Reconocimiento-No comercial 3.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/3.0/)