



enero 2009
www.bibliopos.es

Procedimiento general de pago. Ordenación del pago. Pago material.

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 GENERAL DE PAGO.

3.1. ORDENACIÓN FORMAL DEL PAGO.

- Las propuestas de pago se expedirán a favor de Cajas pagadoras, Habilitaciones, Pagadurías y otros agentes mediadores en el pago, en los siguientes supuestos:
 - En el procedimiento para el pago de las retribuciones de personal al servicio de la AGE.
 - En el procedimiento para el pago de las prestaciones de clases pasivas del Estado.
 - En el procedimiento de pago a través del sistema de anticipo de caja fija.
 - En el procedimiento de pagos a justificar.
 - En aquellos otros supuestos que se autoricen expresamente por la Dirección General del Tesoro y Política Financiera.
- Datos de terceros a incorporar en las propuestas de pago a favor de acreedores directos.

- El Número de Identificación Fiscal.
- La denominación del acreedor: nombre o razón social.
- La clave de tipo de pago.
- La identificación de la cuenta bancaria, mediante el correspondiente ordinal, a la que ha de hacerse la transferencia, si el tercero hubiese optado por esta como medio de pago.
- Créditos cedidos:
 - Cesionario: NIF, denominación del tercero y nº cuenta bancaria si es pro transferencia.
 - Cedente: NIF y denominación del tercero.
- Datos a terceros a incorporar en las propuestas de pago a favor de agentes mediadores:
 - El Número de Identificación Fiscal.
 - La denominación del órgano, Habilitación o Pagaduría correspondiente.
 - La clave de tipo de pago.
 - La identificación de la cuenta bancaria, mediante el correspondiente ordinal bancario, a la que ha de hacerse la transferencia.
- Comprobaciones para todas las propuestas de pago:
 - Que los datos relativos a la forma de pago de las propuestas sean conformes con los existentes en el Fichero Central de Terceros.
 - La posible existencia de incidencias: embargos, retenciones, compensaciones y otras.

3.2. ORDENACIÓN MATERIAL DEL PAGO.

- Obligaciones de la Hacienda Pública.
- Extinción de las obligaciones

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 Diputado, 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 al 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 contracción 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.

La ordenación del pago, en sentido amplio, consiste en disponer que el Tesoro satisfaga el importe de la obligación reconocida y liquidada. Se trata, pues, del cumplimiento de la obligación contraída por la Administración.

3. PROCEDIMIENTO GENERAL DE PAGO.

Una vez superadas las fases que integran el procedimiento de ordenación del gasto, es decir, la aprobación y compromiso del gasto y el reconocimiento de la obligación, comienza el procedimiento de ordenación del pago de dichas obligaciones, en el que hay que distinguir entre la ordenación formal del pago y la ordenación material del mismo. Este procedimiento de pago de obligaciones es de aplicación a la Administración General del Estado y a los Organismos Autónomos, según la estructura administrativa, organización contable y procedimientos de los mismos.

3.1. ORDENACIÓN FORMAL DEL PAGO

Una vez recibidas las propuestas de pago en la Dirección General del Tesoro y Política Financiera, esta procederá a la ordenación del pago de acuerdo a la normativa vigente. Los órdenes de pago que expida dicha Dirección se harán efectivas por su Caja Pagadora.

Todas las propuestas de pago que se emitan se expedirán a favor de los acreedores directos o a favor de agentes mediadores en el pago. Se entienden por acreedores directos, las personas físicas o jurídicas o las entidades sin personalidad jurídica legalmente reconocidas, públicas o privadas, que hubiesen ejecutado las prestaciones derivadas de los contratos celebrados, fuesen beneficiarias de subvenciones o ayudas públicas o, en general, aquellos a favor de los

cuales fuesen contraídas obligaciones o existiesen créditos derivados de operaciones no presupuestarias.

Las propuestas de pago se expedirán a favor de Cajas pagadoras, Habilitaciones, Pagadurías y otros agentes mediadores en el pago, en los siguientes supuestos:

- En el procedimiento para el pago de las retribuciones de personal al servicio de la AGE.
- En el procedimiento para el pago de las prestaciones de clases pasivas del Estado.
- En el procedimiento de pago a través del sistema de anticipo de caja fija.
- En el procedimiento de pagos a justificar.
- En aquellos otros supuestos que se autoricen expresamente por la Dirección General del Tesoro y Política Financiera.

Datos de terceros a incorporar en las propuestas de pagos:

- En todas las propuestas de pago que se expidan a favor de acreedores directos se hará constar, al menos, los siguientes datos relativos al tercer titular del crédito:
 - El Número de Identificación Fiscal.
 - La denominación del acreedor: nombre o razón social.
 - La clave de tipo de pago.
 - La identificación de la cuenta bancaria, mediante el correspondiente ordinal, a la que ha de hacerse la transferencia, si el tercero hubiese optado por esta como medio de pago.
- Cuando el crédito se hubiese cedido, el NIF y la denominación del tercero se harán constar tanto para el cesionario como para el cedente del mismo. Asimismo, si el pago ha de hacerse por transferencia, se identificará la cuenta bancaria del cesionario, mediante el correspondiente ordinal.
- En todas las propuestas de pago que se expidan a favor de agentes mediadores en el pago, se hará constar, como mínimo:
 - El Número de Identificación Fiscal.
 - La denominación del órgano, Habilitación o Pagaduría correspondiente.
 - La clave de tipo de pago.
 - La identificación de la cuenta bancaria, mediante el correspondiente ordinal bancario, a la que ha de hacerse la transferencia.
- Para todas las propuestas de pago se harán las siguientes comprobaciones:
 - Que los datos relativos a la forma de pago de las propuestas sean conformes con los existentes en el Fichero Central de Terceros.
 - La posible existencia de incidencias: embargos, retenciones, compensaciones y otras.

Una vez efectuadas las actuaciones indicadas, se procederá a efectuar el proceso de ordenación de pagos propiamente dicho. La Dirección General del Tesoro y Política Financiera comprobará que las propuestas de pago se ajustan al Presupuesto Monetario que, para cada ejercicio, se apruebe por el Ministerio de Economía y Hacienda, según lo previsto en la Ley General Presupuestaria. Y, teniendo en cuenta criterios de gestión de tesorería, seleccionará aquellas propuestas que deban ser objeto de ordenación.

El Ordenador de Pagos aplicará criterios objetivos en la expedición de las órdenes de pago, tales como la fecha de reopción, el importe de la operación, aplicación presupuestaria y forma de pago, entre otros.

3.2. ORDENACIÓN MATERIAL DEL PAGO

La ordenación material del pago se concreta en el señalamiento del pago y la expedición del talón contra la cuenta corriente del Tesoro Público en el Banco de España o en las Entidades Financiera, previa distribución o consignación de fondos.

Finalmente, se entra en la última fase de gasto público, la realización del pago o pago material, que es el acto por el que se realiza la salida material o virtual de fondos del Tesoro.

La LGP establece que las obligaciones de la AGE, se sus Organismos Autónomos y de la Seguridad Social se extinguen por el pago, la compensación, la prescripción o cualquier otro medio en los términos establecidos en esa Ley y en las disposiciones especiales que resulten de aplicación.

Asimismo, la LGP regula los medios de pago, determinando que, en las condiciones que establezca el Ministerio de Economía y Hacienda, los ingresos y los pagos de la AGE y sus Organismos Autónomos podrán realizarse mediante transferencia bancaria, cheque, efectivo o cualesquiera otros medios de pago, sean o no bancarios. En las mencionadas condiciones podrá establecerse que en la realización de determinados ingresos o pagos de la AGE, sólo podrán utilizarse ciertos medios de pago, especificando en cada caso las particulares condiciones de utilización.

Existen distintas clases de obligaciones económicas según la LGP, que al efecto establece que: “Las obligaciones de la Hacienda Pública nacen de la ley, de los negocios jurídicos y de los actos o hechos que, según Derecho, las generen”.

Es decir, hay que diferenciar entre las obligaciones de la Hacienda Pública nacidas de la ley (a las que hay que añadir las nacidas por sentencia judicial firme) u obligaciones *ex lege*, y las nacidas de contratos y actos administrativos, que pueden denominarse obligaciones voluntarias.

Al respecto, la LGP establece:

- Las obligaciones de la Hacienda Pública estatal sólo son exigibles cuando resulten de la ejecución de los presupuestos, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley, de sentencia judicial firme o de operaciones no presupuestarias legalmente autorizadas.
- Si dichas obligaciones tienen por causa prestaciones o servicios, el pago no podrá efectuarse si el acreedor no ha cumplido o garantizado su correlativa obligación.

En cuanto a la extinción de las obligaciones, establece:

- Las obligaciones de la Hacienda Pública estatal se extinguen por las causas contempladas en el Código Civil y en el resto del ordenamiento jurídico.

- La gestión de los créditos presupuestarios destinados a extinguir las obligaciones de la Hacienda Pública estatal se realizará de conformidad con la LGP y disposiciones de desarrollo.

Es decir, para todas las obligaciones, la existencia de crédito presupuestario es un requisito indispensable para que puedan ser satisfechas o, lo que es lo mismo, para que puedan ser pagadas. Dando lugar, en caso contrario a la inexigibilidad de la misma y a la nulidad de los actos administrativos y disposiciones generales con rango inferior a la ley que establezcan los compromisos de gasto, y la consiguiente incursión en responsabilidad de quienes los adoptaron.

El cumplimiento de obligaciones, es decir, el procedimiento de gasto público queda supeditado a la existencia de crédito presupuestario, pero no lo está la validez de las mismas, pudiendo, por tanto, el acreedor reclamar a la Administración el cumplimiento de la obligación de que se trate, siempre que este haya cumplido o prestado el servicio correspondiente.

En resumen, el acreedor puede dirigirse a la Administración para que esta reconozca la existencia a su favor de una obligación o proceda a liquidar la misma. Ese derecho prescribe a los cuatro años, contados a partir del momento en que el acreedor concluyó el servicio o la prestación determinante de la obligación. También judicialmente, tras demanda contra la Administración, puede el acreedor obtener el reconocimiento de su derecho a obtener el cumplimiento de la obligación por la Hacienda Pública.

Si, con arreglo al Presupuesto de que se trate, existe crédito presupuestario suficiente para hacer frente al pago de una obligación surgida de sentencia judicial, no habrá problema alguno para que la misma se extinga, satisfaciendo al acreedor el correspondiente derecho. Pero los problemas surgen si no existe tal crédito o es insuficiente, porque entonces aparecen las contradicciones de la LGP, que crea una apariencia de exigibilidad automática que queda desmentida con la subordinación del cumplimiento de obligaciones a la legalidad presupuestaria.

Al respecto, el Tribunal Constitucional afirma, mediante sentencia: “en ningún caso el principio de legalidad presupuestaria puede justificar que la Administración posponga la ejecución de las sentencias más allá del tiempo necesario para obtener, actuando con la diligencia debida, las consignaciones presupuestarias, en el caso de que no hayan sido previstas”.

En definitiva, la Administración debe ser diligente en los supuestos de ausencia total o parcial de crédito presupuestario suficiente para pagar y extinguir las obligaciones derivadas de sentencias judiciales firmas. De lo contrario, el legítimo acreedor de aquella podrá acceder al amparo del Tribunal Constitucional. Además, las deudas pagadas por la Administración, dentro de los tres meses siguientes al día de la notificación de la resolución judicial o al reconocimiento de la obligación devengarán intereses de demora.

4. ÓRGANOS COMPETENTES EN LOS OPIS.

Corresponden 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 e interesar del Ordenador general de pagos del Estado la realización de los correspondientes pagos.

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 de los 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 12M€ 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/)