

FECHA EMISIÓN:

18/10/2013

ÓRGANO EMISOR:

INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

PUBLICACIÓN:

BOLETÍN INFORMATIVO DE LA IGAE

TÍTULO:

CIRCULAR 9/2013, de 18 de octubre, de la IGAE, a efectos de 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.

TEXTO:

La Disposición final Décima cuarta (apartado Dos) de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013 (LPGE para el año 2013), ha venido a modificar el artículo 47 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP), con efectos desde 1 de enero de 2013 y vigencia indefinida.

Conforme a la nueva redacción del apartado 1 de dicho artículo 47, se podrán adquirir compromisos de gasto que hayan de extenderse a ejercicios posteriores a aquel en que se autoricen, siempre que, por un lado, su ejecución se inicie en el propio ejercicio y, por otro lado, no se superen los límites y anualidades fijados en el artículo 47.2 de la LGP. Ello implica, por una parte, que ya desde el momento previo a la aprobación de un gasto plurianual, se mantiene la necesidad de incorporar, en lo que a la parte financiera del expediente de gasto se refiere, el correspondiente certificado del cumplimiento de límites del citado artículo 47. La modificación introducida por el legislador en este apartado ("*siempre que su ejecución se inicie en el propio ejercicio*") viene a recobrar la necesidad de iniciar la ejecución del gasto en el propio ejercicio en el que se adquiere el compromiso del gasto.

Posteriormente, a través de la Disposición final octava de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, se ha introducido un nuevo apartado 6 en el mencionado artículo 47, con el siguiente contenido: ***«en el caso de la tramitación anticipada de los expedientes de contratación a que se refiere el artículo 110.2 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por 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 números 2 a 5 de este artículo.»***

La entrada en vigor de este nuevo apartado 6 del artículo 47 de la LGP ha hecho necesario modificar, entre otras, 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 (IOC), en la parte referida a «la tramitación anticipada de expedientes de gasto» [reglas 41 a 43, sección 5ª del capítulo II].

Tras la reforma introducida a través de la Orden HAP/1357/2013, de 11 de julio, [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. (Boletín Oficial del Estado de 16 de julio)], la nueva regulación relativa a «la tramitación anticipada de expedientes de gasto» de la IOC establece las siguientes previsiones:

«Regla 41. Delimitación.

La 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 artículo 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 artículo 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. (...).

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. (...).»

«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.»

Tras los cambios normativos operados en materia de «compromisos plurianuales» y «tramitación anticipada de expedientes de gasto», se han planteado diversas cuestiones que, en síntesis, van referidas a dos cuestiones:

1ª) 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

2ª) Trámite de ejecución al que puede llegarse en la tramitación anticipada, atendiendo a la tipología del gasto.

Dado el interés general de la cuestión, este Centro directivo estima conveniente, en aras de lograr una actuación homogénea en el ejercicio de la función de control, realizar las siguientes indicaciones:

I.-ALCANCE DE LA EXPRESIÓN “COMIENZO DE LA EJECUCIÓN” A LOS EFECTOS DEL ARTÍCULO 47.1 DE LA LGP Y DE LA REGLA 41 DE LA IOC, ATENDIENDO A LA TIPOLOGÍA DEL GASTO.

I.1 CONSIDERACIONES GENERALES.

En virtud del artículo 47.1 de la LGP, *“podrán adquirirse compromisos de 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 que no superen los límites y anualidades fijados en el número siguiente”.*

Por su parte, la redacción actual de la regla 41 de la IOC delimita conceptualmente la tramitación anticipada de expedientes de gasto (en adelante TA) señalando: *“La 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.”*

Como cuestión previa conviene hacer notar el cambio operado en cuanto al momento temporal en que resulta posible el inicio de la TA que recordemos, en su redacción anterior, venía delimitado por “el ejercicio presupuestario anterior a aquél en el que vaya a tener lugar su ejecución”, y que ha pasado a ser, “en un ejercicio anterior a aquel en el que vaya a comenzar la ejecución de dicho gasto,...”, lo que permite iniciar la TA en un ejercicio que no necesariamente ha de ser el inmediato anterior al de comienzo de su “ejecución”.

En cuanto a la expresión “comienzo de la ejecución” del gasto, la cuestión a resolver se centra en determinar si aquélla debe entenderse «en términos ejecución presupuestaria», o si, alternativamente, lo puede ser «en términos de ejecución material» del objeto de la relación jurídica.

Pues bien, **sin perjuicio de lo que se dirá más adelante para cada tipo de gasto**, la normativa general en materia de ejecución del gasto es la LGP y su normativa de desarrollo.

Con arreglo a esta Ley, la regla que rige en la *‘ejecución del gasto’* es la **«ejecución presupuestaria y su exigibilidad»**, y ello, a la luz de las previsiones contenidas en los artículos 21 y 73.4 de dicho cuerpo legal.

Del artículo 21 de la LGP, precepto regulador de la exigibilidad de las obligaciones, se desprende, de una parte (apartado 1), que *“las obligaciones de la Hacienda Pública sólo son exigibles cuando resulten de la ejecución de los presupuestos, de conformidad con lo dispuesto en esta ley,..”*, y de otra (apartado 2), que en el supuesto de obligaciones recíprocas, esto es, aquellas que tengan por causa prestaciones o servicios a la Administración por parte de terceros, la contraprestación a cargo de la Hacienda Pública únicamente resultará exigible *“cuando el acreedor haya cumplido o garantizado su correlativa obligación”*.

En el caso de obligaciones no recíprocas, la obligación surge “cuando se hubiera dictado el acto administrativo o la Ley que reconozca el derecho del acreedor”.

Ambos supuestos (obligaciones recíprocas y no recíprocas), están presentes en el artículo 73.4 de la LGP, en el que se define el acto de reconocimiento de la obligación como *“el acto mediante el que se declara la existencia de un crédito exigible contra la Hacienda Pública Estatal o contra la Seguridad Social, derivado de un gasto aprobado y comprometido y que comporta la propuesta de pago correspondiente”*, señalándose a continuación que *“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 el derecho del acreedor de conformidad con los acuerdos que en su día aprobaron y comprometieron el gasto”*.

A partir de la regla general que rige en materia de ejecución del gasto, que, como se ha indicado, atiende a la «ejecución presupuestaria y su exigibilidad», debe analizarse a continuación si, a efectos de lo dispuesto en el artículo 47 de la LGP, aquélla es la que debe prevalecer a efectos de determinar la procedencia de acudir a la «tramitación anticipada de expedientes» o al procedimiento de «compromisos plurianuales», en los tipos de gasto siguientes.

I.2 CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO.

I.2.1 Contratos administrativos (artículo 19 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP)).

El artículo 47.6 de la LGP y la regla 42.1 de la IOC, relativa a la tramitación anticipada de expedientes de contratación, contienen **una remisión directa** al artículo 110 del TRLCSP, al disponerse, respectivamente, en cada uno de ellos: “*En el caso de la tramitación anticipada de expedientes de contratación a que se refiere el artículo 110.2 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público...*” (artículo 47.6); y “*De acuerdo con lo que se establece en el artículo 110.2...*” (Regla 42.1).

Por su parte, el citado artículo 110.2, ubicado en el Título I [Preparación de los contratos de las Administraciones Públicas], del Libro II [Preparación de los contratos], establece:

“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”.

En la normativa de contratación el término ejecución, y en lo que aquí interesa, el cómputo de su inicio, queda definido en términos de ‘ejecución material de la prestación’, y no de ejecución presupuestaria. Así resulta, entre otros, de los siguientes preceptos:

[Artículo 26. Contenido mínimo del contrato]: “1. Salvo que ya se encuentren recogidas en los pliegos, los contratos que celebren los entes, organismos y entidades del sector público deben incluir, necesariamente, las siguientes menciones: (...)

g) La duración del contrato o las fechas estimadas para el comienzo de su ejecución y para su finalización, así como la de la prórroga o prórrogas, si estuviesen previstas.”

[Artículo 112. Tramitación urgente del expediente]: “2. Los expedientes calificados de urgentes se tramitarán siguiendo el mismo procedimiento que los ordinarios, con las siguientes especialidades: ...

c) El plazo de inicio de la ejecución del contrato no podrá ser superior a quince días hábiles, contados desde la formalización. Si se excediese este plazo, el contrato podrá ser resuelto, salvo que el retraso se debiera a causas ajenas a la Administración contratante y al contratista y así se hiciera constar en la correspondiente resolución motivada.”

[Artículo 113 Tramitación de emergencia]: “1. 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, se estará al siguiente régimen excepcional:

e) El plazo de inicio de la ejecución de las prestaciones no podrá ser superior a un mes, contado desde la adopción del acuerdo previsto en la letra a). Si se excediese este plazo, la contratación de dichas prestaciones requerirá la tramitación de un procedimiento ordinario.”

[Artículo 156 Formalización de los contratos]:“5. No podrá iniciarse la ejecución del contrato sin su previa formalización, excepto en los casos previstos en el artículo 113 de esta Ley.”

[Artículo 229 Comprobación del replanteo]:“La ejecución del contrato de obras comenzará con el acta de comprobación del replanteo. A tales efectos, dentro del plazo que se consigne en el contrato que no podrá ser superior a un mes desde la fecha de su formalización salvo casos excepcionales justificados.”

De las previsiones anteriores se deduce 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).

Llegados a este punto, y habida cuenta de la existencia de un concurso de normas, resulta procedente traer a colación parte de las consideraciones hechas en el informe de esta Intervención General de 9 de marzo de 1999, en el que se vino a señalar:

“La Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, es una norma general de contratación para la Administración General del Estado, sin perjuicio de que, en ocasiones, dada la interdependencia de las normas de contratación y las de gestión presupuestaria, regule ciertos aspectos de la tramitación de los expedientes de contratación que afectan a la ejecución del presupuesto de gasto, como puede observarse, por ejemplo en el caso de la tramitación anticipada de los expedientes de gasto, (...).

Evidentemente, en estos supuestos la citada Ley, sin perjuicio de tener carácter general en materia de contratación para la Administración General del Estado, va a tener carácter especial frente al texto refundido de la Ley General Presupuestaria y sus normas complementarias, respecto de los aspectos de gestión presupuestaria que contemple con ocasión de la regulación de los expedientes de contratación.

Por consiguiente, en caso de concurso de estas normas, es un principio general del derecho que debe prevalecer la norma especial sobre la general,...”.

En el citado informe, como queda expuesto en la transcripción anterior, la tesis subyacente cuando existe concurso de normas es la de aplicar el principio general del derecho, conforme al cual: “ha de prevalecer la norma especial sobre la general”.

Pues bien, con arreglo a ese principio 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.

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 (fase A), 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 cumplimiento de límites» que han de incorporarse a los respectivos expedientes de 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 cumplimiento 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”.

1.2.2 Contratos privados (artículo 20 del TRLCSP).

La pauta a seguir viene determinada por lo dispuesto en el apartado segundo de este artículo 20, conforme al cual: “2. Los contratos privados se regirán, en cuanto a su preparación y adjudicación, en defecto de normas específicas, por la presente ley y sus disposiciones de desarrollo, aplicándose supletoriamente las restantes normas de derecho administrativo o, en su caso, las normas de derecho privado, según corresponda por razón del sujeto o entidad

contratante. En cuanto a sus efectos y extinción, estos contratos se registrarán por el derecho privado”.

Por tanto, habrá que estar, en primer término, a lo que pueda haberse previsto en su normativa específica sobre la cuestión; en su defecto, al regirse por el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público en los aspectos relativos a la preparación y adjudicación del contrato, se aplicará, en este caso, el mismo criterio que se ha indicado en el epígrafe I.2.1 para los contratos administrativos.

I.3 ENCOMIENDAS DE GESTIÓN.

La normativa reguladora de las encomiendas de gestión se encuentra contenida, con carácter general, en los artículos 4.1.n) y 24.6 del TRLCSP, los cuales no contemplan una previsión específica para la TA de las encomiendas de gestión.

En relación con el citado artículo 4 del TRLCSP debe destacarse que su apartado primero excluye del ámbito de aplicación de la citada Ley a las encomiendas de gestión, que se regularán, según el apartado 2 de dicho artículo, por sus normas especiales, *“aplicándose los principios de esta Ley para resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse”*.

No obstante, la aplicación supletoria de la legislación de contratos a las encomiendas de gestión es sólo en materia de sus “principios” para resolver “dudas y lagunas”. Por tanto, tal y como ha señalado este Centro en el informe de 30 de julio de 2009, los preceptos específicos de la Ley de Contratos relativos a la preparación y adjudicación de los contratos del sector público no son aplicables a las encomiendas de gestión, con carácter general.

En consecuencia, dado que las previsiones contenidas en el artículo 110 del TRLCSP no son aplicables con carácter general a las encomiendas de gestión, habrá que estar en este aspecto a la regla general en materia de ejecución del gasto, esto es, a la ejecución presupuestaria y su exigibilidad, según lo señalado en el apartado I.1 de la presente Circular.

I.4 SUBVENCIONES Y AYUDAS PÚBLICAS.

I.4.1 Subvenciones y ayudas públicas a las que resulte de aplicación la Ley 38/2003, de 13 de noviembre, General de Subvenciones (LGS).

En relación a las subvenciones y ayudas públicas incluidas en el ámbito de aplicación de la LGS, la cuestión se centra en determinar igualmente el alcance de la expresión “ejecución” a efectos de determinar si estamos ante subvenciones que implican la adquisición de compromisos plurianuales, en los términos del artículo 47.1 de la LGS, o si se trata de supuestos de tramitación anticipada incluidos en el ámbito de aplicación del apartado 6 del reiterado artículo 47 de la LGS.

En este sentido, se estima oportuno recordar algunas de las consideraciones realizadas por este Centro directivo, en informe de 24 de mayo de 2007, con ocasión del análisis de algunas cuestiones relacionadas con la tramitación de subvenciones nominativas, en concreto, sobre si el hecho de que el objeto de la subvención vaya a ejecutarse a lo largo de varios ejercicios,

significa que estemos ante un gasto imputable a ejercicios posteriores, en el sentido que establece el artículo 57 del Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la LGS (RLGS).

En concreto, tras analizar las reglas generales derivadas de la LGP sobre cuando se entiende ejecutado un gasto presupuestariamente, se examinaron los requerimientos específicos establecidos en el ámbito singular de las subvenciones mediante un análisis comparado entre la definición legal que del acto de reconocimiento de las obligaciones económicas se contiene en el artículo 73 de la LGP y el contenido de las disposiciones de la LGS reguladoras del procedimiento de gestión presupuestaria. Como resultado del citado análisis se señaló *“que los requisitos que han de concurrir para que podamos dictar el acto de reconocimiento se contienen en los apartados 3, 4 y 5 del artículo 34 y en el artículo 35 de la citada disposición legal”*.

Tal y como se indicó en el referido informe, de los preceptos legales enunciados *“se desprende que, en el ámbito de las subvenciones, la regla general será el reconocimiento del derecho a la percepción de los fondos por el beneficiario y la consiguiente imputación al Presupuesto de gastos vigente en el momento en que se dicte, previa aportación de la justificación del cumplimiento de la finalidad para la que se concedió la subvención y de la aplicación de los fondos (artículo 34.3, párrafo primero, LGS), salvo en los supuestos en los que se haya previsto la posibilidad de efectuar pagos anticipados y abonos a cuenta. En estas dos modalidades, la justificación del derecho del beneficiario al cobro y, en consecuencia, el acto de reconocimiento, dependerá de lo dispuesto en la normativa específica aplicable a la subvención concreta sobre el régimen de garantías y, en el supuesto de abonos a cuenta, previa justificación del ritmo de ejecución de la actividad subvencionada previsto en la correspondiente resolución de concesión o convenio.*

Asimismo, y con independencia de la modalidad de pago que se efectúe, deberá incorporarse al expediente la acreditación del cumplimiento de los requisitos establecidos en el apartado 5 del artículo 34 de la LGS y de no estar incurso en alguno de los supuestos previstos en el apartado 3, párrafo segundo, del artículo 34 y en el artículo 35, esto es: no haberse dictado resolución declarativa de la pérdida del derecho al cobro, cumplimiento por el beneficiario de sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social, no ser deudor por resolución de procedencia de reintegro y no haber sido acordada, como medida cautelar, la retención de los libramientos de pago o de las cantidades pendientes de abonar.

En virtud de lo señalado, conviene llamar la atención sobre la circunstancia que en el caso de establecerse el derecho al pago anticipado, el acto de reconocimiento no está ligado a la previa realización del objeto de la subvención por parte del beneficiario, sino al “derecho del acreedor” (beneficiario de la subvención), reconocido en la resolución o convenio que instrumente la relación jurídica subvencional, exigible previo cumplimiento de los requisitos establecidos a tal efecto, al encuadrarse dentro de la categoría de obligaciones unilaterales exigibles cuando se dicte el acto o ley que reconozca el derecho. En concreto, para la efectividad de las subvenciones de pago anticipado será preciso que, de haberse establecido un sistema de garantías, se acredite previamente su constitución, así como, en su caso, el cumplimiento de los requisitos establecidos en el 5 del artículo 34 de la LGP y acreditación de no estar incurso en alguno de los supuestos de los apartados 3 (segundo párrafo) y 4 del mismo precepto así como del previsto en el artículo 35, que impiden el pago.

De lo anterior se desprende que una subvención respecto de la que se haya establecido su pago anticipado será exigible cuando se haya acreditado documentalmente, de acuerdo con lo dispuesto en las normas señaladas, el derecho a su percibo, lo que permite su imputación al Presupuesto, conforme al artículo 34 de la LGP, aun cuando el objeto de la subvención no se haya realizado por parte del beneficiario.”

En consecuencia, de las consideraciones anteriores se deriva que en el caso de expedientes de subvenciones el concepto “ejecución” objeto de análisis ha de entenderse equivalente a “ejecución presupuestaria”.

I.4.2 Subvenciones y ayudas públicas a las que no resulte de aplicación la LGS.

Sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa específica de los distintos tipos de subvenciones y ayudas públicas sobre los requisitos cuyo cumplimiento ha de acreditarse con carácter previo al reconocimiento de la obligación, en este caso al igual que en el anterior, el término “ejecución” a efectos de lo dispuesto en el artículo 47 de la LGP, ha de entenderse igualmente en términos de “ejecución presupuestaria”.

I.5 CONVENIOS DE COLABORACIÓN.

Al igual que en relación a las encomiendas de gestión, el apartado primero del artículo 4 del TRLCSP excluye también del ámbito de aplicación de la citada Ley a los convenios de colaboración, que se regularán igualmente, según el apartado 2 de dicho artículo, por sus normas especiales, *“aplicándose los principios de esta Ley para resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse”*.

A la vista de lo anterior, y análogamente a como se señaló en el ámbito de las encomiendas de gestión, la aplicación supletoria de la legislación de contratos a los convenios de colaboración lo es solo de sus “principios” y únicamente para resolver “dudas y lagunas”, de forma que las previsiones contenidas en el artículo 110 del TRLCSP no resultan aplicables a los convenios de colaboración, debiendo estar en esta materia a la regla general en materia de ejecución del gasto, esto es, a la ejecución presupuestaria y su exigibilidad, según lo señalado en el apartado I.1 de la presente Circular.

II. TRÁMITE AL QUE PUEDE LLEGARSE EN LA TRAMITACIÓN ANTICIPADA ATENDIENDO A LA TIPOLOGÍA DEL GASTO.

II.1 CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO.

II.1.1 Contratos administrativos (artículo 19 del TRLCSP).

Del análisis conjunto del artículo 47.6 de la LGP y del 110.2 del TRLCSP, se obtiene que los contratos administrativos *“podrán ultimarse incluso **hasta la formalización** del contrato (Fase D)”*.

Así resulta del 110.2: *“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.”*

II.1.2 Contratos privados (artículo 20 del TRLCSP).

Análogamente a lo indicado en el apartado I.2.2 de esta Circular, habrá que observar -en primer término- lo que pueda haberse previsto en su normativa específica sobre la cuestión; en su defecto, el trámite de ejecución al que podrá llegarse en estos contratos será el mismo que se ha indicado en el epígrafe II.1.1 para los contratos administrativos (formalización. Fase D), al ser de aplicación -en los aspectos relativos a la preparación y adjudicación del contrato- lo dispuesto en el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

II.2 ENCOMIENDAS DE GESTIÓN.

De conformidad con el citado artículo 47.6 de la LGP y la regla 43 de la IOC, deberá atenderse a lo dispuesto en la normativa específica reguladora de las encomiendas de gestión a este respecto.

Exceptuando las previsiones específicas que puedan establecerse por normas especiales y dada la ausencia de regulación de esta materia por los artículos 4.1.n) y 24.6 del TRLCSP, la **regla general** es la establecida en el segundo párrafo de la regla 43 de la IOC, por lo que en la tramitación del expediente de gasto no podrá llegar a formalizarse la encomienda de gestión.

En concreto, no podrá llegarse a la formalización de aquellas encomiendas de gestión cuya ejecución presupuestaria se inicie en un ejercicio posterior por los siguientes motivos: en primer término, y a salvo la excepción citada, la normativa general reguladora de las encomiendas de gestión no permite anticipar y ultimar la tramitación de las mismas hasta su formalización en los supuestos en los que su “ejecución presupuestaria”, ya se realice en una o varias anualidades, se inicie en ejercicios posteriores; y en segundo lugar, porque al no iniciarse la “ejecución presupuestaria” en el mismo ejercicio que la formalización de la encomienda, el citado compromiso cuyo gasto se extiende a ejercicios posteriores no sería conforme con las previsiones del vigente artículo 47.1 de la LGP.

II.3 SUBVENCIONES Y AYUDAS PÚBLICAS.

II.3.1 Subvenciones y ayudas públicas a los que resulte de aplicación la Ley 38/2003, de 13 de noviembre, General de Subvenciones (LGS).

De acuerdo con el artículo 47.6 de la LGP, *“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”*.

Por su parte, la regla 43 de la IOC aplicable a la TA de expedientes de subvenciones, indica lo siguiente:

“En la tramitación anticipada de expedientes de subvenciones (...) 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.»

Llegados a este punto, se estima necesario analizar las normas específicas contenidas en los artículos 56 y 57 del RLGS, que disponen lo siguiente:

“Artículo 56. Tramitación anticipada.

1. La convocatoria podrá aprobarse en un ejercicio presupuestario anterior a aquél en el que vaya a tener lugar la resolución de la misma, siempre que la ejecución del gasto se realice en la misma anualidad en que se produce la concesión y se cumpla alguna de las siguientes circunstancias:

(...).

Artículo 57. Subvenciones plurianuales.

1. Podrá autorizarse la convocatoria de subvenciones cuyo gasto sea imputable a ejercicios posteriores a aquél en que recaiga resolución de concesión.

2. En la convocatoria deberá indicarse la cuantía total máxima a conceder, así como su distribución por anualidades, dentro de los límites fijados en el artículo 47 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, atendiendo al momento en que se prevea realizar el gasto derivado de las subvenciones que se concedan. Dicha distribución tendrá carácter estimado cuando las normas reguladoras hayan contemplado la posibilidad de los solicitantes de optar por el pago anticipado. La modificación de la distribución inicialmente aprobada requerirá la tramitación del correspondiente expediente de reajuste de anualidades.

3. Cuando se haya previsto expresamente en la normativa reguladora la posibilidad de efectuar pagos a cuenta, en la resolución de concesión de una subvención plurianual se señalará la distribución por anualidades de la cuantía atendiendo al ritmo de ejecución de la acción subvencionada. La imputación a cada ejercicio se realizará previa aportación de la justificación equivalente a la cuantía que corresponda. La alteración del calendario de ejecución acordado en la resolución se regirá por lo dispuesto en el artículo 64 de este Reglamento.”

La redacción de los preceptos reglamentarios transcritos responde a la delimitación de los conceptos de “compromisos plurianuales” y de “tramitación anticipada” en los términos en los que estos estaban regulados en la LGP y en la normativa contable anteriores a las últimas reformas aprobadas mediante la Disposición final Décima cuarta de la LPGE para el año 2013 y la Disposición final octava de la Ley 8/2013, de 26 de junio. De un análisis comparado entre dicha normativa anterior a la reforma y los preceptos reglamentarios transcritos, cabe concluir que la

finalidad de estos últimos fue la de recoger en la normativa reguladora de las subvenciones públicas el régimen general de la tramitación anticipada y los compromisos plurianuales, introduciendo en el mismo las adaptaciones técnicas necesarias para integrar las distintas fases financieras y administrativas que concurren en el procedimiento de concesión de subvenciones, pero sin establecer especialidades respecto del régimen general contenido en la LGP y en la IOC que pudieran dar lugar a entender que la finalidad de los preceptos reglamentarios transcritos era la de establecer, en el ámbito de las subvenciones públicas, un régimen especial distinto al régimen general de la LGP y la IOC. A la vista de lo anterior, la interpretación actual de los citados preceptos reglamentarios ha de hacerse a la luz de estas últimas modificaciones legales y sus efectos sobre las citadas disposiciones reglamentarias.

En consecuencia, de una interpretación finalista y sistemática de los preceptos reglamentarios transcritos junto con la nueva regulación de la tramitación anticipada y los compromisos plurianuales contenida en la LGP y en la IOC, y a la vista de la finalidad pretendida con la citada reforma, deberán ajustarse al procedimiento de tramitación anticipada los siguientes supuestos de expedientes de concesión de subvenciones:

- (i) Expedientes de subvenciones que se inicien y se apruebe la convocatoria en el año x (fase A), se resuelva la concesión (o formalice el convenio que la instrumente) igualmente en el año x (fase D), siempre que su ejecución presupuestaria se inicie a partir del año x+1; y
- (ii) Expedientes que iniciados y aprobada la convocatoria en el año x-1 o anteriores (fase A), se resuelva-formalicen en el año x (fase D), siempre que su ejecución presupuestaria se inicie a partir del año x o del año x+1.

Por el contrario, en aquellos expedientes de subvenciones cuya convocatoria (fase A) y resolución de concesión o formalización del correspondiente convenio (fase D) se realice en el mismo ejercicio en que deba iniciarse su “ejecución presupuestaria”, 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 apruebe la resolución de concesión o se suscriba el correspondiente convenio.

Sentado lo anterior, no obstante, han de tenerse en cuenta las siguientes consideraciones en relación a la documentación del expediente de concesión de subvenciones que se tramite anticipadamente:

a) Es en la **fase de aprobación del gasto (fase A)**, esto es, con carácter previo a la aprobación de la convocatoria, 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 procede 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 cumplimiento 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).

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*”, entendiéndose tácitamente derogadas en este aspecto las previsiones del apartado 3 del artículo 56 del RLGS.

II.3.2 Subvenciones y ayudas públicas a las que no resulte de aplicación la LGS.

En este tipo de gasto, subvenciones y ayudas públicas a las que no resulte de aplicación la LGS, habrá que estar a lo dispuesto en su normativa específica en cuanto al trámite al que se pueda llegar en la tramitación anticipada de este tipo de expedientes, de acuerdo con lo establecido en el artículo 47.6 de la LGP y la regla 43 de la IOC.

En defecto de disposiciones análogas a las establecidas en el RLGS, analizadas anteriormente, “*se podrá llegar como máximo hasta el momento inmediatamente anterior al compromiso de gasto*”, esto es, al momento anterior a la aprobación de la resolución de concesión, siendo aplicables las consideraciones realizadas anteriormente en el epígrafe II.3.1, sobre la documentación que debe integrar el expediente.

II.4 CONVENIOS DE COLABORACIÓN.

A la vista de lo dispuesto en el artículo 47.6 de la LGP y la regla 43 de la IOC, y habida cuenta que la normativa general reguladora de los convenios de colaboración no contiene regulación especial alguna en cuanto al trámite de ejecución al que puede llegarse en los supuestos de TA de dicho tipo de gasto, procede aplicar la regla general establecida en el segundo párrafo de la regla 43 de la IOC, por lo que en la tramitación del expediente de gasto no podrá llegar a suscribirse el convenio de colaboración ni, por lo tanto, comenzar su ejecución.

De acuerdo con lo expuesto, los efectos de las últimas modificaciones del artículo 47 de la LGP, se concretan en la siguiente

III. CONCLUSIÓN

III.1 CONTRATOS ADMINISTRATIVOS Y SUBVENCIONES Y AYUDAS PÚBLICAS SUJETAS A LA LGS.

En el caso de contratos administrativos y subvenciones y ayudas públicas sujetas a LGS, las modificaciones introducidas en el artículo 47 de la LGP y en las reglas 41 y siguientes de la Orden del Ministro de Economía y Hacienda de 1 de febrero de 1996 implican una reclasificación del procedimiento de gestión financiera que ha de seguir el órgano competente en algunos casos, pero los distintos supuestos prácticos que se podían plantear en el régimen anterior siguen siendo admisibles habida cuenta que, de acuerdo con la normativa específica de dichos gastos, es posible llegar al compromiso del gasto en un ejercicio anterior al inicio de su ejecución. En concreto, algunos de los supuestos que de acuerdo con la anterior redacción derogada del artículo 47 de la LGP, se tramitaban, desde la perspectiva del expediente financiero, como

compromisos plurianuales, a partir de la entrada en vigor de las reformas analizadas han de instrumentarse a través del procedimiento de tramitación anticipada. **A modo indicativo y no exhaustivo**, los Anexos I y II incluyen una clasificación de distintos casos, según hayan de seguir el procedimiento de tramitación anticipada o compromisos plurianuales, en función de la fase del procedimiento que se produzca en distintos ejercicios presupuestarios.

Asimismo, la segunda reforma significativa en los supuestos en los que se deba seguir la tramitación anticipada es que la misma se sujeta a los mismos límites que en el régimen anterior se sujetaban los compromisos plurianuales.

III.2 ENCOMIENDAS DE GESTIÓN Y CONVENIOS DE COLABORACIÓN.

Por el contrario, en el caso de las encomiendas de gestión y convenios de colaboración no podrán llegar a formalizarse ni suscribirse aquellos cuya ejecución presupuestaria se inicie en un ejercicio posterior dado que la normativa reguladora de los gastos derivados de dichos instrumentos no prevé ni regula el trámite del expediente hasta el que puede llegarse en el ejercicio anterior a aquel en que se vaya a realizar y ejecutar presupuestariamente el gasto.

Por otra parte, ha de tenerse en cuenta que en este tipo de gastos la selección o determinación del tercero con el que se suscribe el convenio o al que se efectúa la encomienda no va precedida de un procedimiento de concurrencia y/o selección, motivo por el cual la fiscalización previa de estos expedientes se produce en el momento inmediatamente anterior a la formalización del encargo o a la suscripción del Convenio, incluso en aquellos supuestos en los que la aprobación del gasto derivado de los mismos y el compromiso se atribuya a órganos distintos.

En consecuencia, aun cuando el órgano gestor pueda iniciar la tramitación de este tipo de expedientes en un ejercicio anterior, adelantando aquellos trámites que no dependan del Presupuesto cuya vigencia se inicia en el ejercicio de la suscripción, sin embargo, la fiscalización previa ha de realizarse en el mismo ejercicio presupuestario en el que se vaya a formalizar la encomienda o suscribir el convenio y se vaya a ejecutar presupuestariamente, al menos, parte del gasto derivado de los mismos.

ANEXO I. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

TRAMITACIÓN ANTICIPADA.-

Ejercicios presupuestarios	X	X + 1	X + 2	X + 3	X + 4
1)	Aprobación expite contratación (Aprobación gasto)	Adjudicación/ formalización (Compromiso gasto)	Inicio Ejecución Material Ejecución Presupuestaria (reconocimiento obligación)		
2)	Aprobación expite contratación (Aprobación gasto) Adjudicación/ formalización (Compromiso gasto)	Inicio Ejecución Material Ejecución Presupuestaria (reconocimiento obligación)			
3)	Aprobación expite contratación (Aprobación gasto)	Adjudicación/ formalización (Compromiso gasto) Inicio Ejecución Material Ejecución Presupuestaria (reconocimiento obligación)			
4)	Aprobación expite contratación (Aprobación gasto)	Adjudicación/ formalización (Compromiso gasto)	Inicio Ejecución Material	Ejecución Presupuestaria (reconocimiento obligación)	
5)	Aprobación expite contratación (Aprobación gasto) Adjudicación/ formalización (Compromiso gasto)	Inicio Ejecución Material	Ejecución Presupuestaria (reconocimiento obligación)		
6)	Aprobación expite contratación (Aprobación gasto)	Adjudicación/ formalización (Compromiso gasto) Inicio Ejecución Material	Ejecución Presupuestaria (reconocimiento obligación)		

ANEXO I. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

COMPROMISOS PLURIANUALES.-

Ejercicios presupuestarios	X	X + 1	X + 2	X + 3	X + 4
1)	Aprobación expresa contratación (Aprobación gasto)	Ejecución Material	Ejecución Presupuestaria (reconocimiento obligación)		
	Adjudicación/ formalización (Compromiso gasto)	Ejecución Presupuestaria (reconocimiento obligación)			
	Inicio Ejecución Material				
	Ejecución Presupuestaria (reconocimiento obligación)				
2)	Aprobación expresa contratación (Aprobación gasto)	Ejecución Presupuestaria (reconocimiento obligación)			
	Adjudicación/ formalización (Compromiso gasto)				
	Inicio Ejecución Material				
3)	Aprobación expresa contratación (Aprobación gasto)	Ejecución Material	Ejecución Material	Ejecución Material	Ejecución Presupuestaria (reconocimiento obligación)
	Adjudicación/ formalización (Compromiso gasto)				
	Inicio Ejecución Material				

ANEXO II. SUBVENCIONES Y AYUDAS PÚBLICAS SUJETAS A LA LGS.

TRAMITACIÓN ANTICIPADA.-

Ejercicios presupuestarios	X	X + 1	X + 2	X + 3	X + 4
1)	Aprobación de la convocatoria. (Aprobación gasto)	Resolución concesión (Compromiso gasto)	Ejecución Presupuestaria (recon. obligación)		
2)	Aprobación de la convocatoria. (Aprobación gasto)	Ejecución Presupuestaria (recon. obligación)			
	Resolución concesión (Compromiso gasto)				
3)	Aprobación de la convocatoria. (Aprobación gasto)	Resolución concesión (Compromiso gasto)			
		Ejecución Presupuestaria (recon. obligación)			
4)	Aprobación de la convocatoria. (Aprobación gasto)	Resolución concesión (Compromiso gasto)		Ejecución Presupuestaria (recon. obligación)	
5)	Aprobación de la convocatoria. (Aprobación gasto)	Resolución concesión (Compromiso gasto)			Ejecución Presupuestaria (recon. obligación)
6)	Aprobación de la convocatoria. (Aprobación gasto)	Resolución concesión (Compromiso gasto)	Ejecución Presupuestaria (recon. obligación)		
		Ejecución Presupuestaria (recon. obligación)			

COMPROMISOS PLURIANUALES.-

Ejercicios presupuestarios	X	X + 1	X + 2	X + 3	X + 4
1)	Aprobación de la convocatoria. (Aprobación gasto)	Ejecución Presupuestaria (recon. obligación)			
	Resolución concesión (Compromiso gasto)				
	Ejecución Presupuestaria (recon. obligación)				