

# El procedimiento administrativo de gasto ante las nuevas leyes de procedimiento administrativo

---

**Pablo Arellano Pardo**

Cuerpo Superior de Interventores y Auditores del Estado  
Subdirector General de Presupuestos

Dirección General de Presupuestos, Secretaría de Estado  
de Presupuestos y Gastos, Ministerio de Hacienda y  
Administraciones Públicas

## RESUMEN

*La Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público han venido a actualizar las relaciones y el funcionamiento de las Administraciones Públicas adecuando su marco de actuación, tanto desde una perspectiva interna, en cuanto a las relaciones entre las distintas administraciones, como externa, de las administraciones con los particulares. Este artículo realiza una aproximación a los efectos que se derivan de este nuevo marco respecto del procedimiento de gasto regulado en la normativa presupuestaria estatal. Es dentro de este último bloque dónde se plantean las novedades que podrían tener más incidencia en el procedimiento de gasto público. Más concretamente, dentro de las técnicas de relación entre las administraciones, la LRJSP regula las conferencias sectoriales y los convenios de colaboración, dos instrumentos de capital trascendencia en la articulación de las relaciones financieras entre administraciones y con gran impacto en el gasto de la Administración General del Estado.*

**PALABRAS CLAVE:** Procedimiento administrativo, gasto público, presupuesto, convenios, créditos gestionados por CCAA.

## ABSTRACT

*The recent administrative procedure laws (Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas and Ley de Régimen Jurídico del Sector*

*Público) have set a new framework for the Public Administration relations and their operation, both internal relations (between different administrations) and external relations (involving citizens). This article is aimed to make an approach to the effects of the new framework in the process of spending regulated in budget spending rules. More concretely, inside the technologies of relation between the administrations, the LRJSP regulates the sectorial conferences and the agreements of collaboration, two instruments of cardinal transcendence in the joint of the financial relations between administrations and with great impact in the expense of the AGE.*

**KEYWORDS:** *Administrative procedure, public spending, budget, public agreement, spending managed by Autonomous Communities.*

## 1. INTRODUCCIÓN

Muchas son las aportaciones doctrinales que han señalado el carácter propio y diferenciado del derecho de los gastos público<sup>1</sup>, como uno de los aspectos del derecho financiero, afirmando su autonomía en relación con el resto del cuerpo del derecho público. En cualquier caso, no cabe duda de que el derecho administrativo general constituye el tronco normativo común a partir del cual se extienden las distintas ramas del derecho público, por lo que cualquier cambio que afecte al núcleo de la regulación del derecho público, debe ser tenido en cuenta en el resto de sus ámbitos.

En este sentido, el nuevo marco que para las relaciones administrativas establecen la Ley 39/2015, de 1 octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPCAP) y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público el 2 de octubre (en adelante, LRJSP), hace que plantearse el efecto que de esta regulación pudiera derivarse en el ámbito del gasto público, resulte un ejercicio necesario.

## 2. UN BREVE REPASO AL PROCEDIMIENTO DE LOS GASTOS PÚBLICOS

### 2.1. Algunas consideraciones doctrinales

El primer paso para analizar los efectos que la nueva regulación administrativa pueda tener sobre el procedimiento de gasto, re-

<sup>1</sup> Para MARTÍNEZ LAGO, M.A., citando al profesor SAINZ DE BUJANZA, el Derecho Presupuestario sería «el conjunto de normas y principios que determinan el régimen jurídico temporal de gestión, empleo y contabilidad de los caudales que, derivados de la aplicación de los recursos, alimentan el Tesoro Público». MARTÍNEZ LAGO, M.A. (1992). *Manual de derecho presupuestario*. Página 29. Editorial COLEX.

quiere realizar una aproximación, siquiera somera y seguro que incompleta, al propio procedimiento de gasto y a sus referencias doctrinales.

Con el exclusivo objeto de disponer de un marco conceptual y sin entrar en mayores valoraciones doctrinales que exceden con mucho el objeto del presente artículo, podría considerarse el derecho presupuestario y de los gastos públicos, como aquella disciplina del derecho financiero que se ocupa de la aplicación de los recursos públicos a los fines que le son propios.

El gasto público, aparece como una realidad económica que el derecho se ocupa de disciplinar<sup>2</sup>. Así, PASCUAL GARCÍA (2014)<sup>3</sup> realiza una completa aproximación al concepto de gasto público, partiendo del aspecto económico general del gasto como consumo de bienes y más específico de gasto como empleo de dinero, para completarlo posteriormente en su vertiente de gasto público como aquel consumo de bienes realizado por la Administración pública. En cualquier caso, el gasto público va a conllevar el empleo de fondos públicos.

Tanto PASCUAL GARCÍA (2014)<sup>4</sup> como MARTÍNEZ GINER (2013)<sup>5</sup> en un esfuerzo unificador de las distintas aproximaciones doctrinales, y siguiendo la propuesta de BAYONA de PEROGORDO, distinguen tres niveles en la consideración jurídica del gasto público.

El primero de ellos hace referencia a las necesidades públicas que el gasto público se dirige a satisfacer, la decisión inicial de en qué gastar. Desde esta perspectiva, el artículo 31.2 de la Constitución Española establece que «*el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía*», consagrando así los principios de justicia y de racionalidad en la gestión de los gastos públicos.

La justicia del gasto público en un Estado democrático vendrá determinada por la interpretación del interés general que realicen los responsables políticos legítimamente elegidos por los ciudada-

---

<sup>2</sup> MARTÍNEZ GINER, L.A., *Manual de derecho presupuestario y de los gastos públicos*, página 163. Tirant Lo Blanch, 2013.

<sup>3</sup> PASCUAL GARCÍA, J. «*Régimen jurídico del gasto público: presupuestación, ejecución y control*». Boletín Oficial del Estado (2014).

<sup>4</sup> PASCUAL GARCÍA, J., *op. cit.*

<sup>5</sup> MARTÍNEZ GINER, L.A., *op. cit.*

nos, dentro de los criterios rectores de la política social y económica establecidos en la propia constitución. Dentro del marco constitucional, serán estos responsables políticos los que deberán priorizar las necesidades públicas a satisfacer en un entorno de recursos públicos limitados.

Decidido el fin al que responderá la asignación de los recursos públicos, el principio de racionalidad, ya más en el orden financiero, procura maximizar la utilidad del empleo de los recursos públicos, consiguiendo la mayor satisfacción de las necesidades públicas con el menor empleo de recursos posible. Este principio de racionalidad ha sido recogido por la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), al establecer en su artículo 7.2 que *«La gestión de los recursos públicos estará orientada por la eficacia, la eficiencia, la economía y la calidad, a cuyo fin se aplicarán políticas de racionalización del gasto y de mejora de la gestión del sector público.»*

El principio de estabilidad presupuestaria, recientemente consagrado en el artículo 135 de la CE, también va a ocupar una posición fundamental en la programación del gasto público, incorporando así las directrices emanadas de la normativa europea derivadas de la necesidad de contar con una política fiscal armonizada que respalde la moneda única.

Finalmente, MARTÍNEZ GINER (2013)<sup>6</sup> sitúa también en este nivel el principio de control como la actividad encaminada a comprobar que la actuación de un órgano se acomoda a los principios de legalidad y buena gestión, así como el de transparencia introducido por el artículo 6 de la LOEPSF<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> MARTÍNEZ GINER, L.A., *op. cit.*

<sup>7</sup> El artículo 6 de la LOEPSF establece que:

1. *La contabilidad de las Administraciones Públicas y demás sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley, así como sus Presupuestos y liquidaciones, deberán contener información suficiente y adecuada que permita verificar su situación financiera, el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera y la observancia de los requerimientos acordados en la normativa europea en esta materia. A este respecto, los Presupuestos y cuentas generales de las distintas Administraciones integrarán información sobre todos los sujetos y entidades comprendidos en el ámbito de aplicación de esta ley.*

2. *Corresponde al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas proveer la disponibilidad pública de la información económico-financiera relativa a los sujetos integrados en el ámbito de aplicación de esta Ley, con el alcance y periodicidad que se derive de la aplicación de las normas y acuerdos nacionales y de las disposiciones comunitarias.*

Identificadas las necesidades públicas a satisfacer, el segundo de los niveles nos sitúa ante el procedimiento a través del cual se aplicarán los recursos públicos para lograrlo. Fundamental en este nivel resulta el principio de legalidad financiera consagrado en el artículo 133.4 de la CE, de acuerdo con el cual *«las Administraciones públicas sólo podrán contraer obligaciones financieras y realizar gastos de acuerdo con las leyes»*, que vendría a completar en este ámbito el general sometimiento a la ley al que el artículo 103.1 CE somete a la administración pública.

Baste señalar en este momento que la legalidad financiera se manifiesta en la dos fases del procedimiento administrativo de gasto, el procedimiento de gasto como el cauce a través del cual la administración va a asumir obligaciones y el procedimiento de pago, tendente a satisfacer mediante la salida de fondos las obligaciones previamente contraídas.

El principio de legalidad aplicado a los gastos públicos no se concreta únicamente en la necesaria habilitación de crédito que las leyes de presupuestos deben contener, sino que exige, además, que la norma establezca el procedimiento mediante el cual la administración podrá realizar los gastos públicos.

Por último, el tercer nivel se refiere precisamente al flujo monetario en que se concreta y consume el gasto público. Así, PASCUAL GARCÍA (2014) considera que desde esta perspectiva, podríamos definir el gasto público como el conjunto de flujos monetarios destinados a la satisfacción de las necesidades públicas.

Ofrecidos estos tres niveles del concepto del gasto público, sería a los dos últimos a los que debemos atender para estudiar el procedimiento administrativo de gasto.

En este sentido, el gasto, ya sea como contracción de obligaciones, ya sea como flujo de fondos, no se produce mediante una actuación puntual o aislada de la administración, sino que requiere de un conjunto o pluralidad de actos tendentes a la satisfacción de

---

*Las Administraciones Públicas suministrarán toda la información necesaria para el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley o de las normas y acuerdos que se adopten en su desarrollo, y garantizarán la coherencia de las normas y procedimientos contables, así como la integridad de los sistemas de recopilación y tratamiento de datos.*

3. *Igualmente estarán sometidas a disponibilidad pública las previsiones utilizadas para la planificación presupuestaria, así como la metodología, supuestos y parámetros en los que se basen.*

las necesidades públicas que se ordenan en el procedimiento de ejecución del gasto. Este procedimiento es distinto del procedimiento administrativo mediante el cual la administración contrae las obligaciones, pero se encuentra indisolublemente asociado.

La Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (en adelante, LGP) se ocupa en los artículos 73 y siguientes de regular el procedimiento de la gestión de los gastos, estableciendo un procedimiento general y una serie de procedimientos especiales. De esta forma, se concreta el principio de legalidad financiera de los gastos públicos al que más arriba se hacía referencia.

Resulta habitual la cita de Ingrosso<sup>8</sup> de acuerdo con la cual, el procedimiento de gasto constituiría la serie de actos y controles mediante la cual se realiza el gasto público. Señala PASCUAL GARCÍA (2014) que este procedimiento ofrece una doble garantía en interés, tanto de la Hacienda Pública como de los particulares que se relacionan con la administración, que podrían llegar a ver frustradas sus expectativas ante una actuación de la administración sin la oportuna cobertura presupuestaria.

Dentro del procedimiento de ejecución de los gastos públicos podemos distinguir dos fases claramente diferenciadas: la ordenación del gasto, que contendrá las fases que culminarán con el reconocimiento de una obligación a cargo de la Hacienda Pública y la ordenación del pago, que se ocupará por su parte de las actuaciones mediante las cuales se produce la salida de fondos del Tesoro público con el fin de cancelar las obligaciones previamente contraídas.

MARTÍNEZ LAGO (1992)<sup>9</sup> advierte de la diferente finalidad a la que sirve el procedimiento gasto atendiendo al diferente origen que puede tener la obligación de la Hacienda Pública. Así, cuando las obligaciones derivan de un procedimiento administrativo (contractual, subvencional,...), el procedimiento de gasto tendrá por objeto asegurar que nazcan de forma válida y procedente. Pero cuando las obligaciones derivan de la ley, el procedimiento de gasto se limita a afectar los créditos necesarios para posibilitar el cum-

---

<sup>8</sup> PALOMAR OLMEDA, A. y LOSADA GONZÁLEZ, H. «El procedimiento administrativo y la gestión presupuestaria y su control» DYKINSON 1995, pág. 105 y PASCUAL GARCÍA, J. *op. cit.*, pág. 639.

<sup>9</sup> MARTÍNEZ LAGO, M.A. «Manual de derecho presupuestario». COLEX 1992, pág. 238.

plimiento de dichas obligaciones, que se han generado al margen de la actuación de la administración.

Desde un punto de vista material, forman parte del procedimiento de gasto:

- las actuaciones tendentes a la ejecución del gasto en sí.
- las de control dirigidas a asegurar la legalidad de las anteriores<sup>10</sup> y que interrumpirán el procedimiento en el caso de que este se separe de las previsiones legales
- las de contabilidad, mediante las cuales se registra la ejecución.

## 2.2. El procedimiento general de gasto

El artículo 73 de la LGP regula el procedimiento general de ejecución de los gastos públicos en los siguientes términos:

*«1. La gestión del Presupuesto de gastos del Estado y de sus organismos autónomos y de las Entidades gestoras y Servicios comunes de la Seguridad Social se realizará a través de las siguientes fases:*

- a) *Aprobación del gasto.*
- b) *Compromiso de gasto.*
- c) *Reconocimiento de la obligación.*
- d) *Ordenación del pago.*
- e) *Pago material.»*

a) La **aprobación** es el primero de los actos del procedimiento mediante el cual 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 o a la Seguridad Social.

El procedimiento de gasto se inicia siempre de oficio, por tanto, bien a iniciativa propia, por orden de un superior jerárquico o por la petición razonada de otros órganos. Esta fase supone la

---

<sup>10</sup> De acuerdo con el artículo 148 LGP *«La función interventora tiene por objeto controlar, antes de que sean aprobados, los actos del sector público estatal que den lugar al reconocimiento de derechos o a la realización de gastos, así como los ingresos y pagos que de ellos se deriven, y la inversión o aplicación en general de sus fondos públicos, con el fin de asegurar que su gestión se ajuste a las disposiciones aplicables en cada caso.»*

elaboración y aprobación del expediente de gasto. El expediente que estará compuesto por:

- a. La propuesta de gasto, en la que se identificará la necesidad de acometer el gasto en cuestión, aplicación o aplicaciones presupuestarias afectadas, el importe y la justificación legal.
- b. El certificado de existencia de crédito que deje constancia de la retención de crédito efectuada para llevar a cabo el gasto. La retención garantiza la existencia de cobertura presupuestaria del gasto, impidiendo que puedan contraerse obligaciones sin crédito adecuado y suficiente.
- c. Fiscalización previa, de acuerdo con el artículo 150 LGP, los actos que reconozcan derechos de contenido económico, aprueben gastos, adquieran compromisos de gasto, o acuerden movimientos de fondos y valores están sometidos a fiscalización previa. Esta actuación consistirá en la verificación del cumplimiento de los requisitos legales necesarios para la adopción del acuerdo, mediante el examen de todos los documentos que, preceptivamente, deban estar incorporados al expediente.
- d. Conformidad del órgano competente para ordenar el gasto. PASUAL GARCÍA (2014) pone de manifiesto que la aprobación del gasto constituye un acto que se produce y despliega sus efectos en el ámbito interno de la administración, no es un acto declarativo de derechos y en consecuencia, es revocable pudiendo por tanto anularse sin necesidad de seguir los procedimientos previstos en la normativa administrativa en garantía de los derechos de los particulares.
- e. Registro contable de la aprobación del gasto, actuación que se concreta en el documento A.

Por lo que se refiere a la competencia para la aprobación de los gastos, el artículo 74 de la LGP establece que:

*«1. Corresponde a los ministros y a los titulares de los demás órganos del Estado con dotaciones diferenciadas en los Presupuestos Generales del Estado aprobar y comprometer los gastos propios 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.»*

2. *Con la misma salvedad legal, compete a los presidentes o directores de los organismos autónomos del Estado la aprobación y compromiso del gasto, así como el reconocimiento y el pago de las obligaciones.*

3. *Compete a los directores de las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, la aprobación y el compromiso del gasto y el reconocimiento de la obligación, e interesar del Ordenador general de Pagos de la Seguridad Social la realización de los correspondiente pagos.»*

Actualmente, si bien tanto el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público como la Ley General de Subvenciones establecen la preceptiva autorización del Consejo de Ministros cuando el importe del gasto sea igual o superior a 12 millones de euros, esta autorización no conlleva la autorización del gasto, que corresponderá a los Ministros o Secretarios de Estado correspondientes.

A diferencia de los casos anteriores, el apartado 5 del artículo 74 de la LGP establece que para la suscripción (así como para su modificación o resolución) de convenios de colaboración o contratos-programa con otras Administraciones públicas o con entidades públicas o privadas, así como para acordar encomiendas de gestión, será necesaria la autorización del Consejo de Ministros cuando el importe del gasto que de aquéllos o de éstas se derive, sea superior a doce millones de euros. No obstante, en este caso la autorización del Consejo de Ministros implicará la aprobación del gasto que se derive del convenio, contrato-programa o encomienda.

La competencia para la fiscalización previa corresponderá al Interventor General de la Administración del Estado cuando los gastos deban aprobarse por el Consejo de Ministros, deban ser informados por el Consejo de Estado o por la Dirección del Servicio Jurídico o supongan la modificación de otros que hubiera fiscalizado el propio centro. En el resto de los casos, corresponderá al interventor delegado cuya competencia se corresponda con la de la autoridad que ha de aprobar el gasto.

b) El **compromiso** es el acto mediante el cual se acuerda, tras el cumplimiento de los trámites legalmente establecidos, la realización de gastos previamente aprobados, por un importe determinado o determinable.

El compromiso es ya un acto con relevancia jurídica para con terceros, vinculando a la Hacienda Pública estatal o a la Seguri-

dad Social a la realización del gasto a que se refiera en la cuantía y condiciones establecidas. Por tanto, no se trata de un acto revocable, a diferencia de los que ocurría con la autorización.

Con el compromiso existe una obligación económica a cargo de la Hacienda Pública, que como decíamos podrá nacer bien de la ley, bien de cualquier actuación de la administración conforme al procedimiento establecido (contrato, subvención, convenio, etc). En el segundo de los casos, el compromiso de la administración con un tercero y el acto propio de la ejecución del presupuesto, su aspecto financiero, aparecen indisolublemente unidos en un mismo acto, de manera que la nulidad del segundo conlleva, de forma inevitable, la del primero. De esta forma, la sanción de nulidad que el artículo 46 LPG<sup>11</sup> establece se extiende no sólo al acto de ejecución del presupuesto, sino que alcanza igualmente a aquel mediante el cual la administración se obligó indebidamente frente a un tercero, sin perjuicio de la obligación de indemnizar a dicho tercero los daños que hubiera tenido que soportar como consecuencia de la irregular actuación de la administración.

Por el contrario, cuando el compromiso nace de la ley, la existencia de crédito no será un presupuesto necesario de su validez, aunque no será exigible hasta que se cuente con dicha dotación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 21 de la LGP<sup>12</sup>.

Por lo demás, de la misma forma que en el caso de la aprobación del gasto, será necesaria la preceptiva fiscalización previa así como el registro contable mediante el documento D.

c) Por su parte, mediante el acto de **reconocimiento de la obligación** se declara la existencia de un crédito exigible contra la Hacienda Pública, derivado de un gasto aprobado y comprometido y que comporta la propuesta de pago correspondiente.

---

<sup>11</sup> El artículo 46 de la LGP establece que: «*Los créditos para gastos son limitativos. No podrán adquirirse compromisos de gasto ni adquirirse obligaciones por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, siendo nulos de pleno derecho los actos administrativos y las disposiciones generales con rango inferior a ley que incumplan esta limitación, sin perjuicio de las responsabilidades reguladas en el título VII de esta ley.*»

<sup>12</sup> El artículo 21.1 de la LGP establece que «*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.*»

El reconocimiento de obligaciones con cargo a la Hacienda Pública 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.

En este mismo sentido, el segundo párrafo del artículo 21 LGP prevé que cuando las obligaciones tienen por causa prestaciones o servicios, el pago no podrá efectuarse si el acreedor no ha cumplido o garantizado su correlativa obligación.

Dos son las comprobaciones a realizar por la administración con carácter previo al reconocimiento de la obligación. Por un lado, la comprobación documental que tiene por objeto verificar la existencia de los documentos que, de acuerdo con la normativa que resulte de aplicación a cada tipo de gasto, acredite la existencia del derecho del acreedor<sup>13</sup>. Por otro, la comprobación material, que se dirige a verificar la realidad del objeto en que la prestación consiste. Hechas las comprobaciones, el órgano competente procederá a dar la conformidad con las prestaciones recibidas, y a llevar a cabo la liquidación de la obligación, determinando de esta forma el importe de la obligación que va a nacer en ese momento con cargo a la Hacienda Pública por un importe ya determinado.

Previa la fiscalización y, en su caso, la intervención de la comprobación material de la inversión, se llevará a cabo el reconocimiento de la obligación y su registro contable mediante el correspondiente documento O. En el ámbito de la Administración General de Estado (en adelante, AGE), el reconocimiento de la obligación vendrá asociado con la propuesta de pago, que se reflejará junto con esta, mediante el documento contable OK.

Esta es la fase del procedimiento que va a determinar la efectiva ejecución del presupuesto aplicando el crédito presupuestario a la finalidad para la que fue aprobado. Así, realizado el reconocimiento de la obligación, el gasto, a efectos presupuestarios, se tendrá por realizado con independencia del momento en el que se produzca el pago al acreedor de la hacienda pública.

---

<sup>13</sup> En cuanto a la justificación documental de los gastos contractuales, resulta de capital importancia la Ley 25/2013 de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas del Sector Público.

d) **Ordenación del pago.** Tras las distintas fases que hemos denominado de ordenación del gasto, se iniciarán las actuaciones tendentes a la satisfacción de las obligaciones nacidas con cargo a la Hacienda Pública mediante el pago. Esta fase diferirá si la obligación se ha reconocido en el ámbito de la AGE, o si se ha producido en alguno de los entes dependientes de esta. Así, en el ámbito de la AGE, las actuaciones tendentes a la ordenación del pago corresponderán al Ministerio de Economía y Competitividad, a través de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera (artículo 75 LGP). Ya hemos comentado que con carácter previo y de forma simultánea al reconocimiento de la obligación, el órgano competente para el reconocimiento formulará la propuesta de pago por el importe y a favor del acreedor de la Hacienda Pública que resulte del acto de reconocimiento de la obligación. Esta propuesta se formaliza contablemente mediante el documento K. En la medida en que el reconocimiento de la obligación se produce de forma simultánea a la propuesta de pago, ambas fases se van a formalizar mediante el documento OK. En el caso de los organismos y entes dependientes de la Administración General del Estado, serán los presidentes o directores los competentes para la ordenación de los pagos.

Las propuestas de pago se expedirán a favor de los acreedores de la Hacienda Pública, salvo que se hagan a través de agentes mediadores de pago, como ocurre con los gastos de personal, clases pasivas o en los procedimientos especiales de gasto a los que más adelante se hará referencia.

Con el pago se extinguirá la obligación pública, siendo esta la forma habitual de extinción, sin perjuicio de que la extinción pueda producirse por cualquiera de las formas previstas en el Código Civil o en el resto del ordenamiento jurídico de conformidad con lo previsto en el artículo 22 de la LGP (compensación, prescripción, confusión).

Destacar finalmente que junto con este que podríamos denominar procedimiento general de gasto, la LGP regula una serie de procedimientos especiales:

1. Pagos a justificar (artículo 79 LGP). La especialidad que introduce este procedimiento se refiere a la regla del servicio hecho, al prever de forma excepcional que cuando no pueda aportarse la documentación justificativa de las obligaciones pueden

librarse fondos con el carácter de a justificar. Este mismo procedimiento se aplica cuando los servicios y prestaciones a que se refieran hayan tenido o vayan a tener lugar en el extranjero.

Los perceptores de estas órdenes de pago a justificar quedan obligados a rendir cuenta justificativa de la aplicación de las cantidades recibidas. El plazo de rendición de las cuentas será de tres meses, excepto las correspondientes a pagos de expropiaciones y pagos en el extranjero que podrán ser rendidas en el plazo de seis meses, plazos que pueden ser objeto de ampliación al doble inicialmente previsto. En el plazo de dos meses desde la fecha de aportación de los documentos justificativos, se llevará a cabo la aprobación o reparo de la cuenta por la autoridad competente.

2. Anticipos de caja fija (artículo 78 LGP). Consiste en un sistema especial dotado de una mayor agilidad para atender gastos de pequeña cuantía. Este sistema se establece y regula por los ministros y los presidentes o directores de los organismos autónomos, previo informe de su Intervención Delegada, determinando los criterios generales de los gastos que puedan ser satisfechos por este sistema, los conceptos presupuestarios a los que serán aplicables, entre otras cuestiones.

Mediante este sistema, se ponen a disposición de cajas y habilitaciones fondos extrapresupuestarios que se emplearán en el pago de las obligaciones que, de acuerdo con las normas que regulan los anticipos previamente establecidas, puedan asumirse. La cuantía global de los anticipos de caja fija no podrá superar para cada ministerio u organismo autónomo, con carácter general, el 7% del total de créditos del capítulo II de gastos corrientes en bienes y servicios del presupuesto vigente. Será posteriormente, en el momento en que se forme la correspondiente cuenta justificativa del empleo de los fondos, que deberá incorporar los justificantes de gasto así como cualquier otra documentación que resulte exigible, cuando dichos gastos se aplicarán al capítulo de gastos corrientes en bienes y servicios del presupuesto del año en que se realicen.

3. Compromisos de gasto plurianuales y gastos anticipados (artículo 47 LGP). La especialidad de este procedimiento estriba en la posibilidad que ofrece la LGP de tramitar procedimientos de gasto mediante los cuales se asuman compromisos que se vayan a extender a ejercicios posteriores a aquél al que se refiere la tramitación. Este artículo establece los supuestos y límites con que puede llevarse a cabo.

Por último, si bien no se trata de un procedimiento especial de gasto, si conviene destacar la regulación que el artículo 86 de la LGP contiene respecto de las denominadas subvenciones gestionadas. No se trata de un procedimiento especial de gasto puesto que las actuaciones reguladas en este artículo son (al menos hasta el momento de la entrada en vigor de la nueva regulación administrativa) previas al inicio del procedimiento de gasto en sí, aunque van a tener una importante repercusión en el mismo ya que van a determinar su posterior desarrollo. Más adelante, al analizar los distintos efectos que de la nueva regulación introducida por las leyes administrativas pueden derivarse para el procedimiento de gasto, volveremos con más extensión sobre esta cuestión, dado que la continua descentralización de la estructura política del país ha hecho que sea este un medio empleado por parte de la AGE con profusión, para ejecutar una parte significativa de su presupuesto.

### **3. LA NUEVA REGULACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS**

#### **3.1. Antecedentes**

La publicación de la Leyes 39/2015, de 1 octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público el 2 de octubre del mismo año ha supuesto una importante actualización en cuanto a la forma de actuación y organización de las administraciones públicas.

La nueva regulación contiene las normas que someterán la actuación de la administración pública al ordenamiento jurídico de manera que tanto en su actuación interna, organización y relaciones entre los distintos órganos y entidades públicas, como en su actuación externa, en sus relaciones con los particulares, se ajuste a dichas normas como salvaguarda de los derechos de los administrados así como de la adecuación de su funcionamiento a los fines que le resultan propios.

El esfuerzo del legislador por someter la actuación de las administraciones públicas al ordenamiento jurídico, constituye el núcleo fundamental del Estado de derecho y sus antecedentes vienen de antiguo.

Así, la propia exposición de motivos de la Ley 30/1992, de 30 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas

y del Procedimiento Administrativo Común que ahora se reforma, apuntaba a la Ley de 19 de octubre de 1889 como un paso decisivo en la configuración del derecho público español, aunque reconoce que son las Leyes de 26 de julio de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957 y de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958 las que constituyen la primera aportación de relevancia significativa en la configuración de nuestro derecho administrativo.

En esta última, por primera vez, se reguló de forma integral el procedimiento administrativo, pudiendo encontrarse ya una incipiente preocupación por la modernización de la administración española y la mejor incorporación de procesos y tecnologías disponibles en dicho momento e intentó modernizar la existente Administración española mediante *«la racionalización de los trabajos burocráticos y el empleo de máquinas adecuadas, con vista a implantar una progresiva mecanización y automatismo en las oficinas públicas»*.

Con la aprobación en 1978 de la Constitución se produce un cambio significativo en el concepto de administración, consagrando su carácter instrumental al servicio de los ciudadanos y del propio Gobierno, dotado ya de legitimidad democrática, bajo cuya responsabilidad política actuará, pero con una clara diferenciación, hasta el momento inexistente, de la función que a uno (gobernar) y a otra corresponde (constituir el instrumento del gobierno).

Así, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico y del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LRJAPyPAC), vino a sustituir a la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957 y a la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, integrando por primera vez en una sola norma la regulación básica del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y el procedimiento administrativo común a todas ellas.

En este sentido, la LRJAPyPAC, responde al nuevo modelo de Administración establecido en la Constitución de 1978, que señala su carácter instrumental al servicio de los intereses generales y sometimiento pleno a la Ley y al Derecho y responde al nuevo orden constitucional de distribución de competencias propio de un Estado territorialmente descentralizado.

Seis años después de su aprobación, la LRJAPyPAC fue ampliamente reformada por la Ley 4/1999, de 13 de enero que, entre otros aspectos, modificó la regulación del silencio administrativo, la

obligación de resolver de las Administraciones Públicas, la revisión de actos, la suspensión de su eficacia, el régimen de los recursos administrativos y el sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas.

Posteriormente, el legislador ha ido aprobando sucesivas normas con incidencia directa sobre la LRJAPyPAC, lo que ha motivado un aumento de la dispersión normativa relativa al procedimiento administrativo<sup>14</sup>.

Pero tal vez la modificación de la LRJAPyPAC que constituye el antecedente más claro de la reforma actual sea la que se produjo con la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos que estableció por primera vez el derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas, así como la obligación de éstas de dotarse de los medios y sistemas electrónicos para que ese derecho pudiera ejercerse.

No obstante, la constante evolución de las tecnologías de la información, así como el exponencial crecimiento de su uso a todos los niveles, que ha llevado a convertirlas en algo cotidiano, hace que las formas de actuación de las administraciones públicas deba continuar evolucionando para adaptarse también a esta nueva realidad.

### 3.2. La configuración de la reforma.

Atendiendo al aspecto sistemático o formal de la reforma, la primera consecuencia de la nueva regulación es la vuelta al modelo previo a la LRJAPyPAC, regulando en leyes distintas aquellos aspectos de la actuación de las administraciones públicas que tendrán efectos fuera del ámbito propio de las administraciones públicas («ad extra») alcanzando a los particulares, de aquellos otros que se mantienen en el ámbito interno de las distintas administraciones («ad intra»)<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Cabe destacar Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno o la Ley 20/1013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

<sup>15</sup> La exposición de motivos de la Ley 39/2015 lo expresa del siguiente modo: «En coherencia con este contexto, se propone una reforma del ordenamiento jurídico público articulada en dos ejes fundamentales: las relaciones “ad extra” y “ad intra” de las Administraciones Públicas. Para ello se impulsan simultáneamente dos nuevas leyes que constituirán los pilares sobre los que se asentará el Derecho administrativo español: la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público.»

Así, de acuerdo con su artículo primero, la LPACAP tiene por objeto *«regular los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos, el procedimiento administrativo común a todas las Administraciones Públicas, incluyendo el sancionador y el de reclamación de responsabilidad de las Administraciones Públicas, así como los principios a los que se ha de ajustar el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria.»* Establece igualmente una reserva de ley en relación a la inclusión de trámites adicionales o distintos a los contemplados en la norma, aunque prevé la posibilidad de establecer reglamentariamente especialidades del procedimiento referidas a los órganos competentes, plazos propios del concreto procedimiento por razón de la materia, formas de iniciación y terminación, publicación e informes a recabar.

De esta forma, salvo en los aspectos expresamente previstos, cualquier regulación de un procedimiento que requiriera trámites adicionales precisará que estos se establezcan en una norma con rango de ley.

Por su parte, la LRJSP se ocupa de establecer y regular *«las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, los principios del sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas y de la potestad sancionadora, así como la organización y funcionamiento de la Administración General del Estado y de su sector público institucional para el desarrollo de sus actividades.»*

Delimitado de conformidad con este criterio el ámbito material de ambas normas, aparece como una primera cuestión a considerar la de determinar en cuál de las dos habremos de buscar las reglas susceptibles de incidir en el procedimiento de gasto.

Dentro de las consideraciones doctrinales recogidas anteriormente respecto del concepto del procedimiento de gasto, MARTÍNEZ LAGO (1992) se refiere al procedimiento de gasto como *«una serie de actos administrativos, de carácter interno, concatenados entre sí, desde la autorización o compromiso del gasto hasta el pago material»*. Destacando igualmente este autor que el carácter interno del procedimiento explica la posición de los particulares, que tendrían intereses legítimos y no derechos subjetivos<sup>16</sup>.

Desde esta perspectiva, el procedimiento de gasto tendría por objeto llevar a cabo las actuaciones necesarias para ejecutar los créditos

---

<sup>16</sup> MARTÍNEZ LAGO, M.A. «Manual de derecho presupuestario». COLEX 1992, pág. 235.

presupuestarios que permitan cumplir con las obligaciones que nacerían de la ley o los negocios jurídicos adecuados, siendo estos últimos los que desplegarían efectos directos respecto de los particulares, comprometiendo a la administración. Coexistirían así dos procedimientos, el procedimiento administrativo en sentido estricto que crearía el vínculo de la administración con los particulares (contractual, subvencional, laboral, funcional...) y el procedimiento de gasto mediante el cual se allegarían los recursos necesarios para satisfacer las obligaciones asumidas de contenido económico (o más concretamente, las que suponen la aplicación de fondos).

Por tanto, en una primera aproximación podría parecer que si el procedimiento administrativo de gasto es un procedimiento interno, este formaría parte de las relaciones «ad intra» previstas en las nuevas normas y que, por tanto, siguiendo su propia sistematización su regulación quedaría encuadrada en la LRJSP como propia del régimen jurídico del Sector Público.

No obstante, y pese a la diferente naturaleza de los procedimientos administrativos y financieros, los actos administrativos propios del procedimiento de gasto se encuentran ineludiblemente asociados a aquellos de carácter administrativo mediante el cual la administración, de acuerdo con el procedimiento que resulte de aplicación, se obliga con los particulares. Esta interrelación encuentra su reflejo en la propia LPACAP, al establecer en su exposición de motivos que:

*«Esta Ley constituye el primero de estos dos ejes, al establecer una regulación completa y sistemática de las relaciones «ad extra» entre las Administraciones y los administrados, tanto en lo referente al ejercicio de la potestad de autotutela y en cuya virtud se dictan actos administrativos que inciden directamente en la esfera jurídica de los interesados, como en lo relativo al ejercicio de la potestad reglamentaria y la iniciativa legislativa. Queda así reunido en cuerpo legislativo único la regulación de las relaciones «ad extra» de las Administraciones con los ciudadanos como ley administrativa de referencia que se ha de complementar con todo lo previsto en la normativa presupuestaria respecto de las actuaciones de las Administraciones Públicas, destacando especialmente lo previsto en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera; la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, y la Ley de Presupuestos Generales del Estado.»*

De esta forma, la propia norma que se encarga de regular las relaciones de las administraciones públicas con los administrados, afirma que sus disposiciones al respecto han de completarse con la

normativa presupuestaria, entendiendo que de ésta han de derivarse efectos «ad extra» y no solamente internos.

Hemos de considerar, por tanto, que la ley considera la normativa presupuestaria y, en consecuencia, el procedimiento de gasto en ella regulada, como un procedimiento con efectos frente a terceros que complementa la regulación del procedimiento administrativo común. Esta remisión a la normativa presupuestaria supone que las limitaciones establecidas en dicha normativa, y en particular la sanción de nulidad prevista en el artículo 46 LGP, alcanza también a los actos mediante los cuales la administración se vincula con los particulares y no únicamente a los actos de ejecución del presupuesto que configuran el procedimiento de gasto, tal y como ya se venía sosteniendo por gran parte de los autores y los más recientes pronunciamientos jurisdiccionales.

De esta forma, el procedimiento de gasto, desde el momento en el que traspasa el ámbito puramente interno de la administración, algo que como hemos visto ocurre en la fase del compromiso, va a verse afectado por la regulación del nuevo procedimiento administrativo.

### **3.3. Objetivos de la reforma**

Se señala como uno de los objetivos fundamentales de la nueva regulación el de conseguir una Administración totalmente electrónica, que abandone el empleo de papel. De esta forma, se prevé que todos los procedimientos administrativos se tramiten electrónicamente con carácter general y obligatorio.

A estos efectos, se establece un registro electrónico general, que funcionará como un portal que facilitará el acceso a los registros electrónicos de cada organismo y un archivo electrónico único por cada Administración. Se simplifican los medios de identificación y firma electrónica que pueden utilizar los interesados en el procedimiento para facilitar su uso generalizado y se establece la obligación de todas las Administraciones de transformar en formato electrónico los documentos que se presenten en papel por los interesados.

Este objetivo se irá logrando de forma gradual y planificada, de forma que permita llevar a cabo las adaptaciones necesarias, técnicas y de formación, para llegar a un funcionamiento íntegramente electrónico. En este sentido, la disposición final séptima de la LPA-

CAP establece que las previsiones relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico producirán efectos a los dos años de la entrada en vigor de la Ley.

La LPACAP acoge en un sólo texto toda la normativa que desde la Ley de 1992 había venido introduciendo modificaciones, evitando la dispersión normativa sobre esta materia. En línea con este objetivo, la nueva ley incorpora la jurisprudencia consolidada en este tiempo, y que se han venido refiriendo a distintos asuntos entre los que, a modo de ejemplo, cabe citar la clarificación del régimen del silencio administrativo.

Se unifica igualmente el procedimiento administrativo común para todas las Administraciones Públicas, previendo la posibilidad de que puedan existir algunos trámites especiales, en función de la materia.

La reforma procura diseñar procedimientos administrativos más ágiles y eficientes, reduciendo cargas administrativas y acortando plazos de gestión.

A este objetivo contribuyen medidas como la supresión de las reclamaciones previas en vía laboral y civil, la obligación de todas las Administraciones Públicas de no solicitar a los interesados documentos originales o que hayan sido presentados previamente ante cualquier Administración o elaborados por éstas, o la realización de determinados trámites de oficio en lugar de a petición de los interesados.

Asimismo, cabe destacar la introducción de la tramitación simplificada del procedimiento administrativo común que permitirá la resolución del procedimiento en un plazo de 30 días, restringiendo los trámites que formarán parte del mismo.

Finalmente, se incrementa la transparencia en el funcionamiento de las Administraciones Públicas. Para ello se clarifican y simplifican las obligaciones de publicidad para que resulten más eficaces. En este sentido, se prevé la publicación obligatoria en el Boletín Oficial del Estado de los anuncios derivados de notificaciones infructuosas, estableciendo la posibilidad de que las Administraciones diferentes de la Administración General del Estado publiquen de manera facultativa en sus respectivos diarios oficiales u otros medios que estimen adecuados.

## **4. LAS NOVEDADES EN LA LPACAP Y EL PROCEDIMIENTO DE GASTO**

Ya se ha hecho referencia a la remisión realizada en la exposición de motivos de la LPACAP a la normativa presupuestaria como complemento de la regulación administrativa general, trasladando por tanto la regulación presupuestaria al ámbito de las relaciones de la administración con los particulares, mención que parece venir a confirmar las posiciones doctrinales y los más recientes pronunciamientos jurisdiccionales que venían a reconocer estos efectos externos a la regulación presupuestaria, en particular, la invalidez a todos los efectos de las actuaciones de la administración por medio de la cual ésta asume compromisos de gasto o reconoce obligaciones sin la cobertura presupuestaria oportuna.

Del análisis de las novedades que se introducen en las distintas fases del procedimiento administrativo regulado en la LPACAP y sus consecuencias respecto del procedimiento de gasto, podemos destacar:

### **4.1. Iniciación de oficio**

La nueva normativa, al igual que la anterior contempla el inicio del procedimiento de oficio o a instancia de parte. No obstante, introduce una novedad respecto de la iniciación de oficio, ya que aunque se mantiene que ésta puede producirse a propia iniciativa del órgano competente o por orden superior o a solicitud razonada de otros órganos, en este último caso el apartado 2 del artículo 61 prevé que si bien la petición razonada no vincula al órgano competente para acordar la iniciación, éste deberá comunicar al órgano solicitante los motivos por los que no procede la iniciación.

Considerando que el procedimiento de gasto se inicia siempre de oficio, si algún órgano, pertenezca o no a la administración en la que se encuadrara el responsable de iniciar el correspondiente procedimiento de gasto, dirigiera a éste una solicitud razonada para iniciar un procedimiento de gasto, el competente deberá dar cuenta al solicitante de las razones por las que, en su caso, no procedería el inicio del procedimiento.

El efecto práctico más significativo de esta nueva regulación podríamos encontrarlo en relación con la ejecución de las subvenciones o transferencias previstas de forma nominativa en los Presupuestos. Resulta generalmente aceptado tanto por la doctrina

como por la jurisprudencia (aun con algunos pronunciamientos no coincidentes aislados) que los créditos presupuestarios constituyen habilitaciones para que la administración pública pueda gastar y en ningún caso contienen un mandato que obligue a la administración a realizar los gastos contemplados en el presupuesto. Por tanto, el hecho de que los presupuestos contemplen subvenciones nominativas a favor de administraciones u otros entes públicos, no hacen a estas acreedoras de aquella que tiene presupuestadas dichas subvenciones, hasta el momento en que decida hacer efectivo dicho crédito. Pues bien, con la nueva regulación, cuando un órgano de la administración o ente a cuyo favor se encuentre prevista una subvención nominativa en los presupuestos solicite el inicio del procedimiento de gasto tendente a su abono, el órgano competente, caso de no considerar oportuno la ejecución del crédito, deberá comunicar los motivos por los que no procede la iniciación del procedimiento para hacer efectiva la subvención.

#### **4.2. El procedimiento electrónico**

Ya se ha hecho referencia a que uno de los objetivos fundamentales de la reforma es el del impulso de la administración electrónica. Pues bien, como no podía ser de otra forma, el procedimiento de gasto se ve directamente afectado por las regulaciones contenidas en la norma que se refieren a esta cuestión.

Así, el artículo 70 LPACAP define el expediente administrativo como el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla. Más arriba se ha hecho referencia a los documentos y actuaciones que conforman cada una de las fases del procedimiento de gasto. Por tanto, y conforme a lo dispuesto en este artículo, todos estos documentos y actuaciones conformaran el expediente administrativo de gasto.

Continúa este artículo estableciendo que los expedientes tendrán formato electrónico y se formarán mediante la agregación ordenada de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, informes, acuerdos, notificaciones y demás diligencias deban integrarlos, así como un índice numerado de todos los documentos que contenga cuando se remita. Asimismo, deberá constar en el expediente copia electrónica certificada de la resolución adoptada.

Esta previsión es de aplicación directa al procedimiento de gasto, que requerirá de la formación de un expediente electrónico

que contenga en dicho formato todos los documentos y actuaciones que le son propios, tanto los de ejecución material del presupuesto, como los relativos al control o a la contabilización de las distintas fases del procedimiento.

Por su parte, el artículo 17 LPACAP completa esta previsión estableciendo que cada Administración deberá mantener un archivo electrónico único de los documentos electrónicos que correspondan a procedimientos finalizados, en los términos establecidos en la normativa reguladora aplicable. A este respecto, el artículo 26 LPACAP establece que las Administraciones Públicas emitirán los documentos administrativos por escrito, a través de medios electrónicos, a menos que su naturaleza exija otra forma más adecuada de expresión y constancia.

Para ser considerados válidos, los documentos electrónicos administrativos deberán: a) Contener información de cualquier naturaleza archivada en un soporte electrónico según un formato determinado susceptible de identificación y tratamiento diferenciado. b) Disponer de los datos de identificación que permitan su individualización, sin perjuicio de su posible incorporación a un expediente electrónico. c) Incorporar una referencia temporal del momento en que han sido emitidos. d) Incorporar los metadatos mínimos exigidos. e) Incorporar las firmas electrónicas que correspondan de acuerdo con lo previsto en la normativa aplicable.

La disposición final séptima de la LPACAP demora la entrada en vigor de las previsiones relativas al registro electrónico hasta dos años después de la entrada en vigor de la Ley con el fin de posibilitar que las distintas administraciones lleven a cabo las adaptaciones necesarias para dar cumplimiento a esta nueva regulación.

Resulta destacable igualmente que no formará parte del expediente administrativo de gasto la información que tenga carácter auxiliar o de apoyo, como la contenida en aplicaciones, ficheros y bases de datos informáticas<sup>17</sup>, notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, así como los juicios de valor emitidos por las

---

<sup>17</sup> Respecto del acceso a bases de datos, habrá que entender como preceptivos, y no como un acceso auxiliar a bases de datos, la necesidad de aportar los certificados expedidos por los órganos contables en los que se acredite la existencia de crédito y su retención o aplicación a las atenciones objeto del procedimiento.

Administraciones Públicas, salvo que se trate de informes, preceptivos y facultativos.

El empleo de medios electrónicos se extiende a lo largo de todas las fases del procedimiento, así:

- Se aplicará al impulso del procedimiento, que seguirá haciéndose de oficio en todos sus trámites respetando los principios de transparencia y publicidad.
- Los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los hechos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución, se realizarán de oficio y a través de medios electrónicos, por el órgano que tramite el procedimiento. Las aplicaciones y sistemas de información utilizados para la instrucción de los procedimientos deberán garantizar el control de los tiempos y plazos, la identificación de los órganos responsables y la tramitación ordenada de los expedientes, así como facilitar la simplificación y la publicidad de los procedimientos.
- En consonancia con lo dispuesto en el artículo 26, los informes serán emitidos a través de medios electrónicos.
- La resolución del procedimiento se dictará electrónicamente y garantizará la identidad del órgano competente, así como la autenticidad e integridad del documento que se formalice mediante el empleo de alguno de los instrumentos previstos en la ley.

#### **4.3. El procedimiento simplificado**

Constituye igualmente una novedad la regulación del procedimiento simplificado previsto en el artículo 96. Cuando razones de interés público o la falta de complejidad del procedimiento así lo aconsejen, las Administraciones Públicas podrán acordar, de oficio o a solicitud del interesado, la tramitación simplificada del procedimiento. Los procedimientos administrativos tramitados de manera simplificada deberán ser resueltos en treinta días, y constarán únicamente de los trámites:

- Inicio del procedimiento de oficio o a solicitud del interesado.
- Subsanación de la solicitud presentada, en su caso.
- Alegaciones formuladas al inicio del procedimiento durante el plazo de cinco días.

- Trámite de audiencia, únicamente cuando la resolución vaya a ser desfavorable para el interesado.
- Informe del servicio jurídico, cuando éste sea preceptivo.
- Informe del Consejo General del Poder Judicial, cuando éste sea preceptivo
- Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma en los casos en que sea preceptivo. Desde que se solicite el Dictamen al Consejo de Estado, u órgano equivalente, hasta que éste sea emitido, se producirá la suspensión automática del plazo para resolver.
- Resolución.

No obstante, la tramitación simplificada no resultará de aplicación cuando el procedimiento exija un trámite distinto de los expresamente previstos. En la medida en que cualquier procedimiento de gasto de la AGE llevará consigo actuaciones de control no previstas en el artículo 96, la tramitación simplificada no podrá resultar de aplicación a este procedimiento.

#### **4.4. Cómputo de plazos**

La LPAC introduce igualmente modificaciones en el cómputo de los plazos de los procedimientos, regulación que afectará al cómputo de los que resulten propios del procedimiento de gasto. Así, el artículo 30.1 introduce el cómputo de los plazos fijados por horas, estableciendo que salvo que por Ley o en el Derecho de la Unión Europea se disponga otro cómputo, cuando los plazos se señalen por horas, se entiende que éstas son hábiles, concretando a continuación que son hábiles todas las horas del día que formen parte de un día hábil. Los plazos expresados por horas se contarán de hora en hora y de minuto en minuto desde la hora y minuto en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate y no podrán tener una duración superior a veinticuatro horas, en cuyo caso se expresarán en días.

También modifica el apartado segundo de este artículo el cómputo de los días hábiles al establecer que siempre que por Ley o en el Derecho de la Unión Europea no se exprese otro cómputo, cuando los plazos se señalen por días, se entiende que éstos son hábiles, excluyéndose del cómputo los sábados, los domingos y los declarados festivos.

Cuando los plazos se hayan señalado por días naturales por declararlo así una ley o por el Derecho de la Unión Europea, se hará constar esta circunstancia en las correspondientes notificaciones.

#### **4.5. Ejecución de los actos administrativos**

En cuanto a la ejecución de los actos administrativos, la LPACAP recoge la tradición propia de las leyes anteriores que le sirven de precedente y no contiene previsión alguna referida a la ejecución de aquellos por medio de los cuales una administración reconoce una obligación de pago a favor de un tercero, por lo que las previsiones para hacer efectivas estas obligaciones las debemos buscar en la normativa presupuestaria. No se introduce por tanto modificación alguna en este aspecto, a diferencia de lo que ocurre con la ejecución de los actos administrativos de los que se derivan derechos de cobro a favor de las administraciones.

Así, el párrafo segundo del artículo 98 LPACAP, se aparta en este punto de los precedentes anteriores que dejaban la regulación de los medios de pago a la normativa financiera, para establecer que cuando de una resolución administrativa nazca una obligación de pago a cargo de un tercero derivada de una sanción pecuniaria, multa o cualquier otro derecho que haya de abonarse a la Hacienda pública, éste se efectuará preferentemente, salvo que se justifique la imposibilidad de hacerlo, utilizando alguno de los medios electrónicos siguientes:

- Tarjeta de crédito y débito.
- Transferencia bancaria.
- Domiciliación bancaria.
- Cualesquiera otros que se autoricen por el órgano competente en materia de Hacienda Pública.

### **5. LAS NOVEDADES EN LA LRJSP Y EL PROCEDIMIENTO DE GASTO**

De acuerdo con el modelo establecido en la nueva regulación administrativa, decíamos que corresponde a la LPACAP la regulación de las relaciones de las administraciones públicas «ad extra», mientras las relaciones «ad intra» van a constituir el objeto de la regulación contenida en la LRJSP. En consecuencia, esta última se va a ocupar de:

- La legislación básica sobre régimen jurídico administrativo, aplicable a todas las Administraciones Públicas.
- La legislación reguladora del régimen jurídico específico de la Administración General del Estado, incluyendo también la Administración institucional y la Administración periférica del Estado.
- La regulación sistemática de las relaciones internas entre las Administraciones, estableciendo los principios generales de actuación, las formas de organización y funcionamiento de las Administraciones públicas, y singularmente de la Administración General del Estado, así como los principios y técnicas de relación orgánicas, entre las distintas Administraciones.

Es dentro de este último bloque dónde se plantean las novedades que podrían tener más incidencia en el procedimiento de gasto público. Así, dentro de las técnicas de relación entre las administraciones, la LRJSP regula las conferencias sectoriales y los convenios de colaboración, dos instrumentos de capital trascendencia en la articulación de las relaciones financieras entre administraciones y con gran impacto en el gasto de la AGE. También se introducen modificaciones en las competencias de gasto.

### **5.1. Conferencias sectoriales**

Decíamos en el breve repaso realizado más arriba sobre el procedimiento de gasto que el artículo 86 LGP prevé una serie de actuaciones respecto de los que denomina créditos gestionados por las CCAA que, si bien no podemos decir que configuren un procedimiento especial de gasto, afectan a su posterior desarrollo de forma determinante. La aplicación del procedimiento regulado en el artículo 86 ha sido concretado mediante Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de febrero de 2013 (BOE de 11 de marzo de 2013).

El intenso proceso descentralizador del último cuarto de siglo, ha supuesto un constante traspaso de competencias desde la Administración Central hacia las autonómicas. En este contexto, los créditos gestionados se han convertido en un vehículo fundamental de la actuación de la Administración Central en materias en las que se producido esos traspasos (educación, sanidad, servicios sociales, etc) y, en consecuencia, de la aplicación de sus recursos presupuestarios. Esto hace que resulte más que justificado prestarle una particular atención a la nueva regulación.

El artículo 86 LGE establece que los créditos de la Ley de Presupuestos Generales del Estado (LPGE) destinados con carácter general a la financiación de actuaciones respecto de los cuales las CCAA tengan asumidas competencias de ejecución, habrán de distribuirse a favor de estas, mediante normas o convenios de colaboración que incorporarán criterios objetivos de distribución y, en su caso, fijarán las condiciones de gestión de los fondos, de acuerdo con el procedimiento establecido en dicho artículo.

Los criterios objetivos que sirven de base para la distribución territorial de estos créditos presupuestarios, así como su distribución se fijan por la Conferencia Sectorial correspondiente al comienzo del ejercicio económico. Posteriormente, mediante acuerdo de Consejo de Ministros, se aprobará, en su caso, la distribución definitiva entre las Comunidades Autónomas.

Con carácter previo, de conformidad con el Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de febrero de 2013, deberá recabarse, para cada una de las CCAA a las que afectando la distribución del crédito presupuestario establecida por la Conferencia Sectorial, hubieran incumplido sus objetivos de estabilidad presupuestaria o deuda, o bien la regla de gasto, el informe favorable del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas contemplado en el artículo 20.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), disposición que viene desarrollándose anualmente en las respectivas LPGE<sup>18</sup>.

A continuación, corresponderá a los órganos competentes de la Administración General del Estado u organismos de ella dependientes la suscripción o aprobación de los instrumentos jurídicos, convenios o resoluciones, a través de los cuales se formalicen los compromisos financieros.

La regla tercera del apartado segundo de este artículo 86 establece que la distribución del crédito que se derive de la Conferencia Sectorial habrá de supeditarse al cumplimiento de las exigencias de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, por lo que con carácter previo a la formalización de los correspondientes compromisos financieros por parte de la Administración General del Estado, se podrán establecer en los casos en

---

<sup>18</sup> Actualmente, en la disposición adicional primera de la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de PGE para el año 2016.

que ello resulte justificado, reservas generales de créditos no distribuidos en el origen con el fin de cubrir necesidades o demandas imprevistas a lo largo de la ejecución del presupuesto.

Por tanto, será en el momento en que se inician las actuaciones tendentes a dictar la resolución o suscribir el convenio que formalizará los compromisos financieros, cuando habrá de iniciarse y tramitarse el expediente de gasto correspondiente. Y será únicamente con la tramitación de este procedimiento como pueda quedar vinculada la Administración del Estado respecto de las autonómicas. Y no antes. Es decir, la distribución de los créditos realizada por la Conferencia Sectorial no genera ningún vínculo ni jurídico ni financiero entre la Administración del Estado y las Autonómicas. De manera que ninguna Comunidad Autónoma podrá exigir del Estado el pago de fondos territorializados en Conferencia Sectorial hasta que dicha formalización se haya producido.

El literal del artículo 86 no deja dudas al respecto:

- En primer lugar, el apartado 1 establece que los créditos habrán de distribuirse territorialmente mediante normas o convenios de colaboración.
- En segundo lugar, atribuye a la AGE o sus organismos dependientes (y no a las Conferencias Sectoriales) la competencia para llevar a cabo la formalización de los compromisos financieros.
- En tercer lugar, supedita dicha formalización al estricto cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.
- Finalmente, completa el mandato anterior permitiendo que, pese a haberse acordado por la Conferencia la distribución en unos determinados términos, la AGE pueda acordar, si resultara necesario para cubrir demandas o necesidades no previstas en el presupuesto, la no distribución de la totalidad del crédito distribuido.

Esta última posibilidad se recoge de forma expresa en el Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de febrero de 2013 al que se ha hecho referencia, al prever que el Consejo de Ministros podrá formalizar la distribución de lo acordado por la Conferencia Sectorial por su importe total o bien establecer una reserva de créditos no distribuidos en origen.

Si de la distribución hecha por la Conferencia Sectorial correspondiente y el posterior Acuerdo de Consejo de Ministros que formaliza dicha distribución no surgen compromisos de gasto, la consecuencia inmediata es que, tal y como prevé el Acuerdo de 22 de febrero de 2013, hasta el momento en que esto ocurra, los créditos distribuidos por la Conferencia pueden verse sometidos a acuerdos de no disponibilidad que impidan su ejecución posterior.

El carácter de presupuesto previo al procedimiento de gasto de la territorialización de los créditos, hace que tampoco la participación del Consejo de Ministros revista trascendencia de cara a obligar a la Administración del Estado. Se trata de un trámite necesario, pero previo y ajeno al procedimiento de gasto en sí, a diferencia de lo que ocurre con las autorizaciones previas preceptivas exigidas en determinadas tipologías de gastos. El Consejo de Ministros se limita a ratificar la distribución emanada de la Conferencia Sectorial.

En este mismo sentido, el apartado tercero, párrafo 7 del Acuerdo de Consejo de Ministros de 23 de febrero de 2013 establece que *«el Acuerdo de Conferencia Sectorial y el Acuerdo de Consejo de Ministros a los que se ha hecho referencia con anterioridad deberán hacer referencia expresa a que los mismos tienen por objeto exclusivamente la distribución entre las Comunidades Autónomas de las habilitaciones de gasto en que consisten los créditos presupuestarios, así como su formalización, sin que en ningún caso pueda entenderse que los mismos implican la ejecución de los citados créditos presupuestarios, el nacimiento de ningún tipo de obligación económica con cargo a los Presupuestos Generales del Estado a favor de las Comunidades Autónomas, ni, en consecuencia, la existencia de ningún derecho de cobro de las Comunidades Autónomas frente a la Administración General del Estado o sus entidades públicas vinculadas o dependientes.»*

No quiere esto decir que la actuación de la Conferencia Sectorial y la posterior aprobación por Consejo de Ministros carezca de relevancia alguna. Ya se ha hecho referencia a que constituye un requisito previo sin el cual la AGE no podría iniciar ningún procedimiento de gasto con cargo a estos créditos presupuestarios. Pero además, una vez acordada la territorialización y aprobada esta por Consejo de Ministros, habría que considerar que sólo por las causas expresamente previstas en la regla segunda, podría quedar parte del crédito sin distribuir. Es decir, frente a la consideración general de que los créditos presupuestarios constituyen una habilitación para gastar que no obligan en sí mismos a la administración

a llevar a cabo dicho gasto<sup>19</sup>, una vez que se produce la territorialización y la aprobación por Consejo de Ministros, parece que de acuerdo con esta regla segunda sí habría una obligación de poner en marcha los procedimientos necesarios para hacer efectiva dicha territorialización, ya que sólo en los casos expresamente previstos cabría reservar los créditos ya distribuidos. En esta línea, el Acuerdo de 23 de febrero de 2013 exige que con carácter previo a la ratificación de los compromisos por parte del Consejo de Ministros, se aporten los certificados de existencia de crédito para cada una de las CCAA y cada uno de los importes resultantes de la Conferencia Sectorial.

Hasta aquí la regulación vigente de la LGP en la materia y la concreción del procedimiento del Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de febrero de 2013. Los artículos 147 a 151 de la LRJSP, contienen la nueva regulación de las conferencias sectoriales. Las novedades respecto de la regulación que contenía el artículo 5 de la RJAPyPAC son considerables, por lo que nos centraremos únicamente en aquellas que afectan al procedimiento de gasto.

El artículo 147 de la LRJSP define las conferencias sectoriales como órganos de cooperación, de composición multilateral y ámbito sectorial determinado, que reúne, como Presidente, al miembro del Gobierno que, en representación de la Administración General del Estado, resulte competente por razón de la materia, y a los correspondientes miembros de los Consejos de Gobierno, en representación de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla.

A continuación, el apartado f) del párrafo segundo del artículo 148 contempla entre las distintas funciones de las Conferencias la de fijar los criterios objetivos que sirvan de base para la distribución territorial de los créditos presupuestarios, así como su distribución al comienzo de cada ejercicio económico, de acuerdo con lo previsto en la LGP.

---

<sup>19</sup> En este mismo sentido se pronuncia el preámbulo del Acuerdo de Consejo de Ministros de 23 de febrero de 2013: «En este sentido hay que tener en cuenta que tal y como viene declarando el Tribunal Constitucional (SSTC 63/1986 y 146/1986), si bien los estados de gastos integrados en las Leyes de presupuestos gozan de la naturaleza y carácter de normas jurídicas con rango ley, su objeto es la mera habilitación de medios a la Administración y de fijación de límites a la disposición de los mismos. Sin embargo, dichos créditos presupuestarios no son fuente de obligaciones del Estado. Habrá que estar a la normativa general reguladora de cada tipo de gasto a efectos de determinar los requisitos y condicionantes a los que se supedita la ejecución de dichas partidas presupuestarias.»

Al referirse a los tipos de decisiones que pueden adoptar las Conferencias sectoriales, el artículo 151 distingue entre acuerdos y recomendaciones:

- A las recomendaciones se les atribuye un carácter orientativo de acuerdo con el cual *«si algún miembro se aparta de la Recomendación, deberá motivarlo e incorporar dicha justificación en el correspondiente expediente»*.
- Por su parte, los acuerdos *«son de obligado cumplimiento y directamente exigibles de acuerdo con lo previsto en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, salvo para quienes hayan votado en contra mientras no decidan suscribirlos con posterioridad»*. De la misma forma, *«cuando la Administración General del Estado ejerza funciones de coordinación, de acuerdo con el orden constitucional de distribución de competencias del ámbito material respectivo, el Acuerdo que se adopte en la Conferencia Sectorial, y en el que se incluirán los votos particulares que se hayan formulado, será de obligado cumplimiento para todas las Administraciones Públicas integrantes de la Conferencia Sectorial, con independencia del sentido de su voto, siendo exigibles conforme a lo establecido en la Ley 29/1998, de 13 de julio»*.

El carácter ejecutivo que la nueva regulación otorga a los acuerdos de Conferencia Sectorial podría venir a modificar el esquema general de ejecución de los créditos de los PGE gestionados por las CCAA vigente hasta el momento y al que anteriormente hemos hecho referencia. Si dichos acuerdos son exigibles ante la jurisdicción contencioso administrativa, ¿quiere esto decir que los acuerdos que distribuyen los créditos gestionados por CCAA vienen, en realidad, a reconocer una obligación de la AGE frente a las CCAA? ¿Pueden exigir las CCAA ante la jurisdicción contencioso administrativa el pago de las cantidades que derivan un acuerdo de conferencia sectorial de reparto de créditos?

Una respuesta afirmativa obligaría a tener por modificado gran parte del artículo 86 de la LGP, así como sin efecto el Acuerdo de Consejo de Ministros de 23 de febrero de 2013, al verse profundamente afectado el diseño del procedimiento de gasto que se derivaba de la LGP. Ya no podría considerarse la actuación de las Conferencias Sectoriales como un presupuesto necesario para el inicio de un procedimiento de gasto sin efectos frente a terceros, sino que pasaría a ser una decisión que formará parte de dicho procedimiento, generando un compromiso (o incluso una obligación) exi-

gible directamente de la Hacienda estatal sin necesidad de trámite alguno adicional.

Esta nueva perspectiva obligaría por tanto a que, con carácter previo a la adopción del acuerdo por la Conferencia Sectorial, hubiera de tramitarse el oportuno expediente de gasto.

Además, se introduciría una particularidad en la gestión común del procedimiento de gasto. Así, si hemos dicho que los actos con trascendencia administrativa, mediante los que la administración se vincula con terceros se encuentran inseparablemente unidos a los de naturaleza puramente financiera que ejecutan el presupuesto aportando los recursos necesarios para hacer frente a dichos compromisos, de manera que ambos se integran en un mismo acto administrativo, admitiendo que la nueva regulación otorga a las Conferencias Sectoriales la capacidad de vincular a la AGE frente a las administraciones autonómicas, este vínculo se rompería, ya que las Conferencias Sectoriales carecerían de competencias para ejecutar créditos de los Presupuestos Generales del Estado.

De esta forma, el procedimiento de gasto habría de tramitarse en el ámbito del órgano competente para la gestión de los créditos presupuestarios (Secretaría de Estado, Dirección General, ente público...), mientras que la fuente de la obligación frente a las CCAA la encontraríamos en el acuerdo de la Conferencia Sectorial. Además, dicho procedimiento de gasto debería anticiparse respecto del momento actual, que se inicia, precisamente, en el momento en el que el Consejo de Ministros ha formalizado la distribución acordada por la Conferencia Sectorial, ya que no cabría el reconocimiento de una obligación por una actuación administrativa que no tuviera su respaldo en la ejecución del presupuesto.

Esta anticipación con respecto al momento actual de la tramitación del procedimiento de gasto, no está exenta de problemas, debido a que en el momento en el que se tendría que plantear el expediente de compromiso de gasto para cada CCAA con su preceptiva fiscalización, no se habría producido aún el Acuerdo de la Conferencia Sectorial que establecería la territorialización del crédito.

Cabría plantearse si habría que entender que con el acuerdo de la Conferencia Sectorial se produciría el compromiso o si comportaría ya directamente el reconocimiento de la obligación, ya que en ambos casos se crean vínculos jurídicos susceptibles de hacerse valer ante la jurisdicción contencioso administrativa.

No obstante, ya hemos mencionado que tanto la LPACAP como la LRJSP realizan continuas remisiones a la normativa presupuestaria vigente, como el ordenamiento que va a venir a completar esta nueva regulación. Así, la exposición de motivos advertía que con la LRJSP *«queda sistematizado el ordenamiento de las relaciones ad intra e inter Administraciones, que se complementa con su normativa presupuestaria, destacando especialmente la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria y las leyes anuales de Presupuestos Generales del Estado.»*

De la misma forma, el propio artículo 148.2.f) LRJSP contempla como función de las Conferencias Sectoriales: *«fijar los criterios objetivos que sirvan de base para la distribución territorial de los créditos presupuestarios, así como su distribución al comienzo del ejercicio económico, de acuerdo con lo previsto en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre».*

Por tanto, resulta necesario analizar las vías que pudieran existir para hacer compatible la nueva regulación de las conferencias sectoriales con el marco de la normativa presupuestaria vigente.

Parece claro que la exigibilidad que el artículo reconoce a los acuerdos de Conferencia Sectorial completa su obligatoriedad con un efecto externo que no se puede obviar (*«son de obligado cumplimiento y directamente exigibles de acuerdo con lo previsto en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa»*) y que, pese a que como se ha mantenido, los acuerdos de Conferencia Sectorial que distribuyen créditos gestionados por las CCAA estaban dotados de una cierta relevancia jurídica, su carácter vinculante se vería ahora considerablemente reforzado.

No resulta fácil mantener esta nueva configuración del artículo 151 LRJSP dentro del marco establecido en el artículo 86 LGP, tal y como parece determinar el 148.2.f) LRJSP. Para ello, habría de considerarse que el carácter exigible del Acuerdo facultaría a las CCAA para requerir en vía jurisdiccional (y, por tanto, en vía administrativa también) que la AGE lleve a cabo las actuaciones que prevé el artículo 86 de la LGP posteriores al Acuerdo de la Conferencia Sectorial, con el fin de completar el procedimiento en los términos previstos en dicho artículo.

Por tanto, una vez adoptado el acuerdo por la Conferencia, resulta obligado (y exigible ante el orden jurisdiccional) someterlo a Consejo de Ministros. El gobierno, únicamente podría separarse de la decisión de la Conferencia Sectorial por las causas a las que

anteriormente hacíamos referencia, relacionadas con las exigencias de la estabilidad presupuestaria, y con el fin de cubrir necesidades o demandas imprevistas a lo largo de la ejecución del presupuesto, en la medida en que dichas exigencias constituyen la base que debe aportar legitimidad a cualquier actuación financiera de las administraciones públicas. Cualquier otra alteración respecto de lo acordado sería recurrible de acuerdo con esta interpretación conjunta de los artículos 151 LRSP y 86 LGP.

De esta forma, el compromiso de gasto seguiría naciendo en el momento en que el contenido del acuerdo de la Conferencia Sectorial, ratificado por el Consejo de Ministros, se formalizara en los correspondientes instrumentos, tal y como exige el artículo 86 LGP, siendo este el momento en el que se iniciaría y completaría el procedimiento de gasto.

Desde esta perspectiva, la nueva regulación vendría a acentuar y a contemplar de forma expresa el carácter vinculante del Acuerdo de la Conferencia Sectorial de distribución de créditos gestionados por las CCAA, como un presupuesto determinante del desarrollo del procedimiento de gasto que habrá de iniciarse, con carácter obligatorio, a partir del acuerdo.

Este carácter no se contemplaba de forma expresa en la regulación presupuestaria anterior, aunque como se ha hecho mención, cabía inducirlo, al menos en parte, de los límites que se establecían para adoptar decisiones que se separaran de dicho acuerdo, que únicamente cabían entonces, de la misma forma que ahora, por exigencias derivadas de la estabilidad presupuestaria.

## **5.2. Convenios de colaboración**

De acuerdo con la exposición de motivos de la norma, la nueva regulación de los convenios viene a dar respuesta al Dictamen 878 del Tribunal de Cuentas, de 30 de noviembre, de 2010, que recomendaba la sistematización de su marco legal y su tipología y el establecimiento de los requisitos para su validez, así como la obligación de remisión al Tribunal de Cuentas.

El apartado primero del artículo 47 LRJSP se ocupa de definir los convenios. De esta forma, son convenios los acuerdos con efectos jurídicos adoptados por las Administraciones Públicas, los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes o las Universidades públicas entre sí o con sujetos de

derecho privado para un fin común. A la vez, establece que no tendrán la consideración de convenios:

– Los protocolos de actuación, cuyo contenido se limita a declaraciones de intención o expresiones de la voluntad de las Administraciones y partes suscriptoras para actuar con un objetivo común, siempre que no supongan la formalización de compromisos jurídicos concretos y exigibles.

En la medida en que los protocolos no son susceptibles de contemplar compromisos exigibles, no conllevarán la tramitación de expediente de gasto alguno. Serán las actuaciones que, en su caso, vayan a adoptarse en ejecución de los compromisos políticos en ellos reflejados los que podrán tener trascendencia presupuestaria y, por tanto, darán lugar a la tramitación del procedimiento oportuno.

– Los compromisos que comporten prestaciones propias de los contratos.

– Junto con estas dos exclusiones contempladas expresamente como tales en el artículo 47, habría que incluir la previsión del apartado 7 del artículo 48, que establece que «*cuando el convenio instrumente una subvención deberá cumplir con lo previsto en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones y en la normativa autonómica de desarrollo que, en su caso, resulte aplicable.*» Ha de entenderse que en este caso no estaríamos ante verdaderos convenios de colaboración, tal y como aparecen definidos en el artículo 47, sino de subvenciones instrumentadas mediante convenio, y por ello su regulación ha de buscarse en el ámbito subvencional y no en el de los convenios de colaboración.

Constituye una novedad la tipificación de los convenios que contiene el artículo 47 LRJSP, que atiende a los sujetos que lo suscriben y a su pertenencia a distintas o la misma administración, a su carácter de sujetos de derecho público o privado o internacional.

Los convenios deberán mejorar la eficiencia de la gestión pública, facilitar la utilización conjunta de medios y servicios públicos, contribuir a la realización de actividades de utilidad pública y cumplir con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

El apartado cuatro del artículo 48 LRJSP dispone que «*La gestión, justificación y resto de actuaciones relacionadas con los gastos derivados de los convenios que incluyan compromisos financieros para la Admi-*

*nistración Pública o cualquiera de sus organismos públicos o entidades de derecho público vinculados o dependientes que lo suscriban, así como con los fondos comprometidos en virtud de dichos convenios, se ajustarán a lo dispuesto en la legislación presupuestaria»*

En una redacción que no resulta sencilla, este artículo realiza una nueva remisión a la normativa presupuestaria, que en este caso parece querer alcanzar a todo lo relacionado con los gastos que puedan derivarse de estos convenios.

De esta forma, la primera mención que se realiza a la gestión de los gastos alcanzaría ya por sí misma a todo el procedimiento de gasto en su conjunto. No obstante, esta mención se completa con una referencia a la justificación, que podría ser un trámite previo al reconocimiento de la obligación, o incluso una actuación administrativa ajena al procedimiento de gasto en sí, si lo que trata es de acreditar que se llevó a cabo la actuación que motivó que se realizara un determinado gasto. Finalmente se emplea una cláusula de cierre que dado el carácter general y completo de la referencia a la gestión de los gastos, podría no ser necesaria.

Mayor problema presenta identificar la referencia a *«los fondos comprometidos en virtud de dichos convenios»*. Un compromiso de aportación de fondos por parte una administración suscriptora de un convenio constituye un compromiso de gasto, que no presentaría ninguna especialidad que justificara una mención especial y distinta de la que ya se ha realizado a la gestión de los gastos. En cuanto a la posibilidad de que la referencia tuviera por objeto el compromiso de recursos por parte de fondos vinculados o dependientes de alguna de las administraciones, tampoco parece que esta posibilidad quedara fuera del alcance de la gestión de gastos en general.

Por lo demás, la suscripción de los convenios necesitará de la previa tramitación del expediente de gasto que, por expresa remisión de la LRJSP, habrá de realizarse de conformidad con la normativa presupuestaria.

No obstante, este artículo establece dos exigencias adicionales a las contempladas en la normativa presupuestaria que afectarán al procedimiento de gasto de estos convenios.

- Por un lado, se prevé que *«Los convenios que incluyan compromisos financieros deberán ser financieramente sostenibles, debiendo quienes los suscriban tener capacidad para financiar los asumidos durante la vigencia del convenio»*.

En la práctica, esta limitación no resulta fácil de acreditar, más allá de las previsiones que la normativa presupuestaria establece para los compromisos de gasto de carácter plurianual y de casos en los que el suscriptor del convenio presente con carácter previo a la suscripción una situación financiera que le impida cumplir con los compromisos que tuviera ya asumidos. En cualquier caso, los suscriptores deberán obtener acreditaciones recíprocas de los restantes de la capacidad exigida en este artículo.

Tampoco parece fácil determinar qué consecuencias tendría sobre la validez o eficacia de un convenio, caso de que una vez suscrito, se verificara el incumplimiento de esta previsión, ya existiera la incapacidad de financiar los compromisos con carácter previo a la suscripción, ya fuera esta sobrevenida.

– Por otro, se dispone que *«las aportaciones financieras que se comprometan a realizar los firmantes no podrán ser superiores a los gastos derivados de la ejecución del convenio.»*

Esta previsión resulta análoga a la realizada por la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones en su artículo 19.3, de acuerdo con el cual, el importe de las subvenciones en ningún caso podrá ser de tal cuantía que, aisladamente o en concurrencia con otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos, supere el coste de la actividad subvencionada.

No obstante, a diferencia de la regulación de las subvenciones, en este caso la limitación de las aportaciones no contempla otros posibles recursos concurrentes distintos de las aportaciones (por ejemplo, los que se derivaran de la propia actividad, patrocinios de terceros, etc...) comprometidas por los firmantes.

El artículo 49 LRJSP regula el contenido mínimo de los convenios, que en relación con el gasto público, se concreta en la necesidad de recoger las obligaciones y compromisos económicos asumidos por cada una de las partes, si los hubiera, indicando su distribución temporal por anualidades y su imputación concreta al presupuesto correspondiente de acuerdo con lo previsto en la legislación presupuestaria. Con carácter general, se establece una duración máxima de los convenios de colaboración de cuatro años, salvo que una disposición establezca uno superior. Coincide aquí el plazo con las anualidades máximas previstas en el artículo 47 de la LGP.

De la regulación de los trámites preceptivos para la suscripción de convenios de colaboración se ocupa el artículo 50 LRJSP, estableciendo una condición directamente vinculada a las limitaciones

presupuestarias al establecer que cuando los convenios plurianuales suscritos entre Administraciones Públicas incluyan aportaciones de fondos por parte del Estado para financiar actuaciones a ejecutar exclusivamente por parte de otra Administración Pública y el Estado asuma, en el ámbito de sus competencias, los compromisos frente a terceros, la aportación del Estado de anualidades futuras estará condicionada a la existencia de crédito en los correspondientes presupuestos.

Finalmente, y por lo que se refiere a la liquidación de los convenios, el artículo 52 establece el procedimiento de liquidación de los convenios que va a tener una repercusión singular desde la perspectiva del procedimiento de gasto.

De esta forma, *«si de la liquidación resultara que el importe de las actuaciones ejecutadas por alguna de las partes fuera inferior a los fondos que la misma hubiera recibido del resto de partes del convenio para financiar dicha ejecución, aquella deberá reintegrar a estas el exceso que corresponda a cada una, en el plazo máximo de un mes desde que se hubiera aprobado la liquidación.»*

Por tanto, la liquidación del convenio podrá dar lugar a un nuevo procedimiento de gasto, ya que la administración que hubiera recibido de los restantes suscriptores importes superiores al coste de las actuaciones realizadas, deberá pagar el exceso. Además, se trata en este caso de una obligación de carácter legal que necesitará para resultar exigible la liquidación de las cantidades en primer lugar y, en segundo lugar, que la administración en cuestión, (entendiendo siempre entidades con presupuesto administrativo) disponga de crédito adecuado y suficiente. En este sentido, tratándose de una obligación legal y si no se dispusiera de crédito, vendría obligada a tramitar las modificaciones presupuestarias oportunas para habilitarlo, teniendo en cuenta que *«transcurrido el plazo máximo de un mes, mencionado en el párrafo anterior, sin que se haya producido el reintegro, se deberá abonar a dichas partes, también en el plazo de un mes a contar desde ese momento, el interés de demora aplicable al citado reintegro, que será en todo caso el que resulte de las disposiciones de carácter general reguladoras del gasto público y de la actividad económico-financiera del sector público.»*

Finalmente, si el gasto realizado fuera superior a las aportaciones recibidas *«el resto de partes del convenio, en el plazo de un mes desde la aprobación de la liquidación, deberá abonar a la parte de que se trate la diferencia que corresponda a cada una de ellas, con el límite máximo de las*

*cantidades que cada una de ellas se hubiera comprometido a aportar en virtud del convenio. En ningún caso las partes del convenio tendrán derecho a exigir al resto cuantía alguna que supere los citados límites máximos.»*

En este caso, en la medida en que las aportaciones no pueden superar los compromisos asumidos en el convenio, no parece que dieran lugar a un procedimiento de gasto distinto, sino que se trataría de ejecutar en su totalidad los compromisos inicialmente asumidos.

### 5.3. Competencias de gasto

Finalmente, los artículos 61, 62 y 63 LRJSP introducen una serie de modificaciones en cuanto a las competencias en la gestión de los gastos que se pueden sintetizar como sigue:

- Por un lado, dentro de la AGE asignan una competencia para gastar de alcance general a los Ministros, salvo que resulte competencia del Consejo de Ministros. Los Secretarios de Estado, que hasta ahora podían ejercer esta competencia en su ámbito de actuación, únicamente podrán ejercerla cuando los Ministros establezcan los límites por debajo de los cuales la competencia que el artículo 61 les atribuye con carácter general, pueda corresponder a los Secretarios de Estado. En consecuencia, en ausencia de esta actuación ministerial, los Secretarios de Estado carecerán de competencias para gestionar los créditos presupuestarios en sus distintas fases. Fijados los límites, los Secretarios de Estado pasarán a ejercer la competencia como propia y, en consecuencia, podrán delegarla en los términos previstos en el artículo 9 LRJSP.
- Por otro, y a diferencia de lo que ocurría en la regulación anterior, los Subsecretarios van a poder asumir, de la misma forma que los Secretarios de Estado, competencias propias de gasto, dentro de los límites fijados por los ministros.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

MARTÍNEZ LAGO, M.A.: *Manual de derecho presupuestario*. COLEX. Madrid, 1992.

MARTÍNEZ GINER, L.A. (Coord.), ALIAGA AGULLÓ, E.; NAVARRO FAURE, A.; PÉREZ BERNABEU, B.; RIBES RIBES, A.; VICENTE-ARCHE COLOMA, P.: *Manual de derecho presupuestario y de los gastos públicos*. Tirant lo Blanch. Valencia, 2013.

PASCUAL GARCÍA, J.: *Régimen jurídico del gasto público: presupuestación, ejecución y control*. Boletín Oficial del Estado. Madrid, 2014.

PALOMAR OLMEDA, A. y LOSADA GONZÁLEZ, H.: *El procedimiento administrativo y la gestión presupuestaria y su control*. DYKINSON. Madrid, 1995.

SÁNCHEZ REVENGA, J.: *Manual de presupuestos y gestión financiera del sector público*. Instituto de estudios fiscales. Madrid, 2009.