

## INDICE ANALÍTICO REFUNDIDO 2005-2013

### GASTO PÚBLICO

#### *-Fases de la ejecución presupuestaria*

-La descripción de las fases del procedimiento de gestión de los gastos se contiene en el art. 73 LGP . [D.36/13](#).

-El régimen normal de gestión presupuestaria presupone la previa existencia de un crédito presupuestario, con cargo al cual se aprueba, primero, y se compromete, después, un gasto; y del que luego, previo reconocimiento de la obligación, se detraerán los fondos para satisfacerla mediante la ejecución material de la correspondiente orden de pago. [D.36/13](#)

#### *-Autorización o consignación del crédito: distinción entre “fuente del gasto” y “fuente de la obligación”.*

-La autorización presupuestaria del crédito en base a la consignación del mismo en el estado de gasto de los Presupuestos Generales es condición de legalidad financiera necesaria (*fuente del gasto*) ex art. 46 LGP para llevar a cabo una actuación administrativa que implique obligaciones económicas. [D.36/13](#)

-Pero, ex arts 46 y 73 LGP, dicha autorización o consignación presupuestaria del crédito (*fuente del gasto*) no es condición suficiente para llevar a cabo una actuación administrativa que implique obligaciones económicas, pues para ello es, además, preciso, en todo caso, que exista (como *fuente de la obligación*) un acto (acuerdo o resolución) del órgano competente por el que se adopte la decisión de llevar a cabo tal actuación a través del procedimiento administrativo que corresponda, y ello como condición de legalidad administrativa". [D.36/13](#)

-Por tanto, como señalan los Informes de la Abogacía General del Estado de 20-11-2002 y 15-10-2003, se requiere tanto la *fuente del gasto* como la *fuente de la obligación*, pues "*la consignación de un crédito en el estado de gasto de los Presupuestos Generales... es un requisito previo y necesario para poder contraer, mediante el correspondiente acto administrativo, contrato o negocio jurídico de que se trate, una obligación de contenido económico, pero sin que, de dicha consignación presupuestaria, resulte directamente la obligación; lo que -ha de*

*insistirse-, sólo resulta del acto o negocio jurídico correspondiente dictado u otorgado a través del procedimiento legalmente establecido para ello". [D.36/13](#)*

**- Ordenación de pagos.**

-La ordenación de pagos es otra fase del procedimiento de ejecución presupuestaria. [D.36/13](#)

-El Consejo de Estado en su D.2096/03, de 10 de julio, emitido en relación con el Anteproyecto de LGP recomendó que las órdenes de pago pudieran expedirse a favor de entidades colaboradoras de conformidad con la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, puesto que permite que el pago de subvenciones pueda hacerse a través de entidades colaboradoras. [D.36/13](#).

**-Concepto:**

-Ex art.78.1 LGP, los anticipos de caja fija son *“provisiones de fondos de carácter no presupuestario y permanente que se realicen a cajas y habilitaciones para la atención inmediata y posterior aplicación”* presupuestaria. [D.36/13](#)

**-Naturaleza**

-Los anticipos de caja fija constituyen una excepción al régimen normal de gestión presupuestaria, porque tales provisiones de fondos, que se giran a las habilitaciones y cajas pagadoras son, en origen, extra-presupuestarias; sin perjuicio, claro está, de que, ulteriormente, esto es, una vez utilizadas para la satisfacción de gastos *“periódicos o repetitivos”* (como dietas, gastos de locomoción, material no inventariable u otros semejantes), se integren en el presupuesto correspondiente mediante su aplicación al Capítulo de gastos corrientes en bienes y servicios.

-Al ser una excepción, su regulación debe contener limitaciones. [D.36/13](#)

**-Limitaciones:**

**-Cuantía máxima:**

-Una primera limitación es el establecimiento por Ley de un límite a su cuantía, como es común en el Derecho autonómico comparado ex LGP (cfr. art. 161.1 de la Ley de Hacienda de Castilla y León; el art. 3.2 de la Orden de 9 de marzo de 2005, de la Consejería de Hacienda de la Comunidad de Madrid (en ambos casos, el 7%); o el art. 77.6 del RD-Leg. 1/1999, de 7 de octubre, que aprueba el TR de la Ley de Régimen financiero y presupuestario de Galicia (10%). [D.36/13](#)

-En la CAR, el art. 2 del Decreto riojano 8/1999, de 19 de marzo, por el que se regula el sistema de los anticipos de caja fija, tasa su cuantía máxima en *“el 7 % del total de los créditos del capítulo destinado a gastos corrientes en bienes y servicios de los Presupuestos de gastos vigentes en*

*cada momento en la respectiva Consejería u Organismo Autónomo*".  
[D.36/13](#)

-El límite vigente del 7% en la CAR puede ser flexibilizado para que sea más alto en toda la Administración General o sólo en aquellas Consejerías o Centros de gasto que, por razón de sus especiales circunstancias, pudieran justificarlo, como hace el art. 78.3 LGP siguiendo la recomendación del D.2096/03 del Consejo de Estado. [D.36/13](#)

-El Consejo Consultivo entiende que no se justifica la supresión de todo límite alegando la necesidad de "*permitir un uso más extendido de los anticipos, como forma de agilizar los pagos a proveedores hasta asumir el plazo de 30 días que impone la normativa comunitaria a todas las Administraciones*", pues se trata de un propósito, sin duda, loable, pero que puede alcanzarse a través de mecanismos de gestión presupuestaria más acordes con los principios generales que gobiernan ésta. [D.36/13](#)

-Determinación del presupuesto de aplicación.

-Un segundo límite de los Anticipos de caja estriba en la predeterminación legal del ejercicio a cuyo presupuesto han de aplicarse las provisiones con cargo a las cuales se realicen dichos gastos. [D.36/13](#)

-El principio de anualidad *ex art. 21.1 LOFCA* hace preferible que estos anticipos sean aplicados al ejercicio en que se realizan los gastos, criterio observado por la LGP (art. 78.1-2) u otras disposiciones sobre la materia (cfr. el art. 161.1 de la LH de Castilla y León, o el art. 3.1 de la Orden de la Comunidad de Madrid de 9 de marzo de 2005. [D.36/13](#)

-Es criterio del Consejo que la aplicación al "*presupuesto que reglamentariamente se determine*", supone una indeterminación que casa mal con las exigencias del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y su trasunto en esta materia, el de legalidad presupuestaria (por todos, art.56 EAR 99). [D.36/13](#)

**-Compensación de deudas interadministrativas:**

-Esta materia se regula en el art. 14 LGP, 57 RGR y 109 LBRL. [D.36/13](#).

-El art. 14.2 LGP se refiere a la compensación en las relaciones *externas* del sector público estatal con el de otras Administraciones (CC.AA y entidades locales); y, el art. 14.3 LGP a la compensación en las relaciones *internas* del sector público estatal esto es: i) las que median entre la Administración General del Estado y las entidades dependientes de ellas ("*organismos autónomos, la Seguridad Social y cualesquiera otras entidades de derecho público*"); y ii) las que vinculan a las entidades del Sector público estatal "*entre sí*". [D.36/13](#)

-El art. 109 LBRL prevé la extinción por compensación de las deudas que tengan “*el Estado, las CC.AA, los organismos autónomos, la Seguridad Social y cualesquiera otras entidades de Derecho público (...) con las entidades locales, o viceversa (...) cuando se trate de deudas vencidas, líquidas y exigibles*” y la misma solución puede ser regulada por la CAR para extinguir por compensación las deudas de las entidades locales. [D.36/13](#).

-En la aplicación del art. 14.2 LGP a la CAR, ha de entenderse que lo que se ha de regular “*por su legislación específica*” a efectos de compensación de deudas no son sólo las relaciones *externas* entre la Hacienda pública autonómica y la “Administración General del Estado”, sino también las que se contraen entre aquélla y “*el Estado*” o “*el Sector público estatal*”. [D.36/13](#).

-La Hacienda autonómica no puede imponer la compensación a la Administración general del Estado por deudas contraídas con la CAR por otras entidades del sector público estatal, pues ello supondría: i) considerar a todo el Sector público estatal en una situación de confusión patrimonial tal que permitiría a la Hacienda autonómica -pues tal es lo propio del carácter solidario de las obligaciones *ex art. 1.144-1º Cc-* dirigirse contra la Administración General del Estado en reclamación del pago de cualesquiera obligaciones contraídas con ella por cualquier ente del Sector público estatal; y ii) con tal regulación, la CAR estaría interfiriendo en el ejercicio por la Administración General del Estado y, aún más, por las instituciones generales del Estado, de competencias que les son exclusivas y que atañen a su indeclinable potestad de autoorganización, en cuyo ejercicio y desarrollo las Cortes Generales han intervenido mediante el dictado de normas con rango de Ley. [D.36/13](#).

-La compensación de oficio de deudas de entidades públicas sólo puede operar validamente entre deudas “*vencidas, líquidas y exigibles*” pues es un medio de extinción simultánea y en la cuantía concurrente de obligaciones que existen entre quienes son, simultáneamente, acreedor y deudor (art. 1.196-3º y 4º Cc, 73.2 LGT, 109 LBRL, 57.1 RGR y, en las legislaciones autonómicas, por ejemplo, art. 22.5 DL 1/2002, que aprueba el TRLH de Castilla la Mancha). [D.36/13](#)

-A la entidad deudora no ha de notificársele sólo “*el acto de compensación*” una vez acordado, sino -mucho antes de ello- “*el inicio del procedimiento de compensación*”, así como “*el crédito*” que va a ser objeto de compensación (art. 57.3 RGR), pues, de no ser así, se colocaría a la entidad deudora en una injustificada situación de indefensión y se le depararía una inaceptable merma en sus posibilidades de actuación ante el procedimiento de compensación, lo que, adicionalmente, vulneraría el carácter de norma de *garantías mínimas* que ha de predicarse de art. 57.1 RGR y los principios mismos de coordinación que han de gobernar las relaciones entre Administraciones públicas (arts. 103.1 CE y 3.1 Ley 30/1992, entre otros). [D.36/13](#).

***-Solidaridad pasiva, ante la Hacienda autonómica acreedora, de y entre otras entidades públicas deudoras.***

*-Inconstitucionalidad de la imposición autonómica de una solidaridad pasiva del Estado con los entes de su sector público y las instituciones asociativas voluntarias en las que participe, cuando sean deudores de la Hacienda autonómica acreedora.*

-La CAR carece de competencias para imponer una responsabilidad solidaria del Estado central con los entes integrados en el sector público estatal y las instituciones asociativas voluntarias en las que participe, puesto tal imposición invadiría la potestad de autoorganización que el Estado tiene sobre su propio sector público. [D.36/13](#)

-Las disposiciones estatales reguladoras del sector público estatal establecen para sus entes integrados una alteridad subjetiva y una separación patrimonial y de tesorería que resulta incompatible con una solidaridad la Hacienda autonómica impusiera en su propio favor. [D.36/13](#).

-Es cierto que la DA 4ª TRHL favorece a la Hacienda estatal acreedora con una solidaridad pasiva impuesta a los entes locales y sus entidades asociativas voluntarias, cuando sean deudores de entes del sector público estatal, pero tal previsión no puede extrapolarse a la Hacienda autonómica acreedora para que ésta pueda imponer la misma solidaridad pasiva al Estado, al sector público estatal y a las entidades voluntarias asociativas en las que participe cuando sean deudores de la Hacienda autonómica, pues, mientras que el Estado puede regular las relaciones financieras del mismo con las Haciendas locales, sin embargo, la CAR no tiene -ni puede tener- asumida competencia alguna para regular el régimen jurídico del Estado central y su sector público. [D.36/13](#).

*-Constitucionalidad de la imposición autonómica de una solidaridad pasiva de las entidades locales con sus instituciones asociativas voluntarias. cuando sean deudores de la Hacienda autonómica acreedora*

-La DA 4ª TRLHL establece, ante el Estado (acreedor), una solidaridad entre las Corporaciones locales (deudoras) y las instituciones asociativas voluntarias en las que participen, previsión ésta que puede ser adoptada en la normativa autonómica a favor de la Hacienda autonómica (acreedora), puesto que, si bien es cierto que se trata de una norma estatal dictada al amparo de la competencia básica que al Estado confiere el art. 149.1.18º CE para establecer las *bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas*, y concretamente las *“del régimen jurídico financiero de la Administración local”*, no menos cierto es que la CAR tiene asumidas las competencias relativas al desarrollo del marco básico regulador del régimen jurídico de las Administraciones locales prefigurado por el legislador estatal *ex art. 149.1 18 CE*; y así, la imposición de dicha solidaridad puede considerarse constitutiva de un ejercicio adecuado de la competencia autonómica, que habilita a la CAR para el desarrollo de la legislación del Estado en materia de régimen

local, y resulta coherente con la norma estatal (DA 4ª TRLHL) en cuanto supone la extensión a la CAR de una previsión que la legislación estatal ya contempla en relación con el Estado. [D.36/13](#)

***-Medidas para la reducción del déficit público.***

-Ver Economía y [D.62/10](#)

***-Facturación:***

-La reglamentación de las facturas esta amparada en cuanto a cobertura legal por la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. [D.33/13](#).

***-Fondos públicos:***

-Contratos de colaboración para su manejo:

-Ver Contratos privados de la Administrativos

***- Tesorería.***

-Ámbito.

-Ex art. 90 LGP, el ambito subjetivo de la “Treasurería” de la CAR debe comprender, junto a la Administración General y a los organismos autónomos, a las entidades que integran el Sector público administrativo, con exclusión de “*los sujetos contemplados en el art. 2.1 d) y h) y 2.3LGP ...*” esto es, los Consorcios y los órganos sin personalidad jurídica, pero con dotación diferenciada en los Presupuestos Generales. [D.36/13](#)

-Operaciones para facilitar la gestión de la Tesorería.

-Las autorizaciones para realizar operaciones de adquisición temporal de activos o de préstamo que el titular de la Consejería puede autorizar a la Dirección General con competencias en materia de Tesorería son un mecanismo llamado exclusivamente a facilitar la gestión tesorera mediante la captación de fondos que permitan satisfacer pagos de forma rápida. [D.36/13](#)

-Por ello, para evitar que pueda subvertir las exigencias generales que disciplinan las operaciones de endeudamiento de las Administraciones públicas, deben quedar constreñidas a rigurosos límites, que resultan de los arts. 57.1 EAR '99 y 14.1 LOFCA y que explicita el art. 108.2 LGP. En particular, ha de tratarse de operaciones “*a corto plazo*”, en el caso de la adquisición de activos y de las operaciones de préstamo. [D.36/13](#)

-Relación con entidades de crédito.

-Ver Contratos privados de la Administración

-Ver Avales

-Ver Deuda pública