

---

# La tramitación anticipada de un gasto plurianual en un expediente de contratación en el ámbito local

*Ayuntamiento de Madrid*<sup>1</sup>

Con fecha 10 de septiembre de 2007, la Dirección General de Contratación y Servicios del Área de Gobierno de Hacienda y Administración Pública remite a esta Dirección General, una propuesta de modificación del artículo 174.2 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado mediante Real Decreto-Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, cuya redacción actual parece que impide la plena aplicación de lo dispuesto en el artículo 69.3 Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto-Legislativo 2/2000, de 16 de junio.

## **Preceptos sometidos a análisis**

Artículo 174.2 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado mediante Real Decreto-Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (en adelante, LRHL) que determina que *«Podrán adquirirse compromisos por gastos que hayan de extenderse a ejercicios posteriores a aquel en que se autoricen, siempre que su ejecución se inicie en el propio ejercicio y que, además, se encuentren en alguno de los casos siguientes: (...)»*.

Artículo 69.3 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto-Legislativo 2/2000, de 16 de junio (en adelante, LCAP) que dispone que *«Los expedientes de contratación podrán ultimarse incluso con la adjudicación del contrato y su formalización correspondiente, aun cuando su ejecución, ya se realice en una o en varias anualidades, deba iniciarse en el ejercicio siguiente. A estos efectos podrán comprometerse créditos con las limitaciones que se determinen en las normas presupuestarias de las distintas Administraciones Públicas sujetas a esta Ley»*.

---

1. La autora de este informe es María del Carmen Mingo Beloso, Jefa de Servicio de Estudios de la Dirección General de Organización y Régimen Jurídico, Área de Gobierno de Hacienda y Administración Pública, Ayuntamiento de Madrid.

### Antecedentes

PRIMERO.— Con fecha 10 de septiembre de 2007, la Dirección General de Contratación y Servicios del Área de Gobierno de Hacienda y Administración Pública remite a esta Dirección General una propuesta de modificación del artículo 174.2 LRHL, ante la discrepancia existente entre la Intervención General y los centros gestores de contratación del Ayuntamiento de Madrid a la hora de tramitar los expedientes plurianuales de contratación de forma anticipada.

SEGUNDO.— Las unidades de contratación conforman algunos de sus expedientes de contratación de conformidad con el artículo 69.3 LCAP que permite la tramitación anticipada de un expediente de contrato plurianual en el ejercicio presupuestario inmediatamente anterior a aquel en que debe de iniciarse o de materializarse las contrataciones. La Intervención General, por el contrario, a la hora de fiscalizarlos, emite reparos de carácter no suspensivo. En sus informes viene a señalar que el artículo 174.2 LRHL no habilita a las entidades locales para hacer uso de la tramitación anticipada de los gastos plurianuales en contratación salvo que el inicio de su ejecución se realice en el ejercicio en que se autorizaron.

TERCERO.— Por otra parte, la necesidad de la propuesta de modificación se fundamenta en la aparente contradicción entre el artículo 174.2 LRHL y el artículo 69.3 LCAP. En este sentido, la Dirección General de Contratación y Servicios del Área de Gobierno de Hacienda y Administración Pública considera que el artículo 174.2 LRHL establece los supuestos y los requisitos que se deben reunir para poder adquirir compromisos por gastos plurianuales, entre los que se encuentra la necesidad de que su ejecución se inicie en el mismo ejercicio de su autorización. Mientras que el artículo 69.3 LCAP permite a los órganos de contratación acudir a la tramitación anticipada de gastos plurianuales, esto es, ultimar el expediente de contratación, en el ejercicio en que se autorizaron los compromisos de gastos plurianuales y trasladar el inicio de su ejecución a partir del ejercicio siguiente a su autorización.

CUARTO.— Con objeto de solventar la citada discrepancia, la Dirección General de Contratación y Servicios del Área de Gobierno de Hacienda y Administración Pública propone modificar la redacción del artículo 174.2 LRHL en idéntico sentido a lo dispuesto en el artículo 47.1 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, en materia de compromisos de gasto de carácter plurianual que establece que *«Podrán adquirirse compromisos de gastos que hayan de extenderse a ejercicios posteriores a aquel en que se autoricen, siempre que no superen los límites y anualidades fijados en el número siguiente»*, de tal modo que el nuevo apartado segundo del artículo 174 LRHL omita el inciso actual *«Siempre que su ejecución se inicie en el propio ejercicio»*.

QUINTO.— El propósito de la modificación sería conseguir para las Entidades Locales el mismo tratamiento que el Estado en su capacidad gestora. A mayor abundamiento se constata que también en otras Administraciones públicas, en sus respectivos ámbitos, como el caso de la Comunidad de Madrid, se contempla la posible tramita-

ción anticipada de gastos plurianuales comprometidos en la contratación aplicándose el artículo 69.3 LCAP. De tal modo, se habilita con dicho precepto a que la Administración pública pueda formalizar el contrato en el año inmediato anterior a su ejecución y permitir que se inicie el 1 de enero del ejercicio siguiente a la autorización de los gastos plurianuales. Por su parte, respecto a otros negocios jurídicos y subvenciones, en la Comunidad de Madrid se permite el trámite anticipado de los gastos plurianuales, si bien aquí, hasta el momento anterior a la disposición del gasto (art. 55 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid y Orden de 5 de febrero de 2001, del Consejero de Presidencia y Hacienda, sobre tramitación anticipada de expedientes de gasto).

Por lo tanto, en materia de gastos plurianuales derivados de la celebración de contratos parece que queda patente el agravio comparativo para las Entidades locales.

### Consideraciones jurídicas

#### I

En primer término respecto a la aparente contradicción entre el artículo 174.2 LRHL y el artículo 69.3 LCAP, y antes de optar por la modificación del artículo de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, sería conveniente dilucidar los otros caminos posibles para su solución y determinar la norma de aplicación preferente, en aras al principio de coherencia del ordenamiento jurídico.

En este sentido, la jurisprudencia y la ciencia del Derecho han elaborado diversas reglas de solución, entre las que destacan –la posterioridad cronológica, la superioridad jerárquica y la especialidad en la regulación–.

A través de la práctica jurídica, la doctrina ha señalado que la regla de la superioridad jerárquica ha de imponerse a las de posterioridad cronológica y la de especialidad. Asimismo, se establece que la regla de la especialidad es más fuerte que la posterioridad cronológica.

#### II

En este supuesto, nos encontramos con dos leyes de igual rango jerárquico, además de ser ambas normas básicas. Por lo tanto la contradicción de normas ha de ser resuelta, por la regla de posterioridad cronológica o si existe especialidad en la regulación, como en este caso, se aplicará de forma preferente esta última.

Con objeto de discernir cuál de las normas es especial respecto de la otra, es preciso determinar el contenido de sendas normas. En este sentido, el artículo 174.2 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado mediante Real Decreto-Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, es un precepto que se enmarca en la norma básica de haciendas locales y la vocación de la Ley es establecer unas reglas

generales y comunes para las entidades locales en materia de régimen jurídico financiero de la Administración local, disponiendo en su artículo 174 los requisitos y condiciones para adquirir compromisos de gastos de carácter plurianual, enumerando los casos en los que caben dichos compromisos, entre los cuales se encuentran los contratos sometidos a la LCAP.

En su apartado segundo se determina la posibilidad de adquirir compromisos de gastos que hayan de extenderse a ejercicios posteriores a aquel en que se autoricen siempre que su ejecución se inicie en el propio ejercicio de la autorización de los gastos plurianuales (documentos contables A o AD), no permitiendo que dicha ejecución se inicie en el ejercicio siguiente a la autorización de los mismos.

### III

Esta regla general contemplada en el artículo 174.2 LRHL encuentra su excepción y especialidad en la normativa de contratación que determina en su artículo 69.3 LCAP que no sólo se permite la tramitación anticipada de los gastos plurianuales cuando las contraprestaciones se materializan o inician su ejecución en el ejercicio de la autorización de los gastos, sino también cuando dicha ejecución se inicie en el ejercicio siguiente al de la autorización y se haya tramitado anticipadamente inclusive la fase de compromiso de gasto que se refleja en el procedimiento de contratación, con la adjudicación del contrato. Inclusive el artículo 69.3 LCAP va más allá al extender la tramitación anticipada a la formalización del contrato, con objeto de posibilitar que la ejecución del mismo se inicie el 1 de enero del ejercicio siguiente al compromiso de gasto.

Por su parte, respecto del último inciso del artículo 69.3 de la LCAP que señala que «*A estos efectos podrán comprometerse créditos con las limitaciones que se determinen en las normas presupuestarias de las distintas Administraciones Públicas sujetas a esta Ley*», debe entenderse que dichas limitaciones se refieren a los límites anuales y porcentuales que se puedan establecer, como es el caso para las Entidades Locales, en el artículo 174.3 de la LRHL.

### IV

El carácter preferente del artículo 69.3 de la LCAP sobre el artículo 174.2 LRHL es asumido totalmente por varios municipios tales como Barcelona —a modo de ejemplo, el apartado primero in fine de la cláusula segunda del pliego de cláusulas administrativas particulares del «*contrato de conservación y mantenimiento de los edificios de la ciudad 2006-2007*» dispone que «*Dado que el contrato se formaliza en el ejercicio anterior al de inicio de la ejecución, se somete la adjudicación a la condición suspensiva de existencia de crédito adecuado y suficiente para financiar las obligaciones derivadas de este contrato en el ejercicio correspondiente*»— o Málaga. Ambas ciudades tramitan expedientes de contratación al amparo del artículo 69.3 LCAP, y son fiscalizados favorablemente por su respectiva intervención.

## V

Asimismo, cabe mencionar el Acuerdo de 30 de octubre de 1995, del Pleno de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalitat de Cataluña, que determina que *«Es conclusión (...), que ha de considerarse que prima el precepto del artículo 70 LCAP, de forma que, en lo referente a la contratación administrativa, y de acuerdo con el principio de especialidad de la Ley, los expedientes de gasto plurianual de tramitación anticipada no requieren que el inicio de la ejecución del contrato se produzca en el año que se autoriza el gasto plurianual como requiere el artículo 36 de la Ley de Finanzas Públicas (...)*». Por lo tanto, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalitat de Cataluña, con su Acuerdo de 30 de octubre de 1995, se pronuncia a favor de la prevalencia del artículo 70 LCAP (actualmente, art. 69 LCAP) sobre el artículo 36.2 de la Ley de Finanzas Públicas cuyo tenor literal es idéntico al de la LRHL. Y llega a dicha conclusión por la especialidad de la LCAP.

## VI

A mayor abundamiento, en el ámbito del Estado es preciso señalar que la Orden de 1 de febrero de 1996 del Ministerio de Economía y Hacienda por la que se contempla la instrucción de Operatoria Contable a seguir en la ejecución del gasto del Estado dispone en sus reglas 41 y 42 la tramitación anticipada de expedientes de gasto, refiriéndose al artículo 70.3 de la Ley 13/1995 (actual art. 69.3 LCAP). Así la regla 42 denominada *«Tramitación anticipada de expedientes de contratación»* de la citada orden determina en su apartado 1 que *«De acuerdo con lo que se establece en el artículo 70.3 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, en la tramitación anticipada de expedientes de contratación podrá llegarse hasta la adjudicación del contrato y su formalización correspondiente»*. Además, el inciso in fine del apartado 3 (sobre la documentación a incorporar) de la regla 42 señala que *«Cuando se trate de expedientes de contratación que se deban ejecutar en varias anualidades, los documentos contables incluirán un detalle del importe que corresponde a cada anualidad»*.

La citada Orden de 1 de febrero de 1996 aplica el artículo 70.3 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas cuando el artículo 61.2 de la Ley General Presupuestaria aprobada por Real Decreto-Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, tenía un contenido similar al actual artículo 174.2 LRHL. En concreto, señalaba que *«Podrán adquirirse compromisos de gastos que hayan de extenderse a ejercicios posteriores a aquel en que se autoricen, siempre que su ejecución se inicie en el propio ejercicio (...)*». Este contenido del artículo 61 de la Ley General Presupuestaria de 1988 se mantuvo hasta el 31 de diciembre de 1996, aplicándose por lo tanto de forma preferente la Ley contractual sobre la Ley presupuestaria durante este periodo. A partir de 1 de enero de 1997 entró en vigor la Ley 11/1996, de 27 de diciembre, de Medidas de disciplina presupuestaria que modificó el artículo 61 de la Ley General Presupues-

taria suprimiendo *«siempre que su ejecución se inicie en el propio ejercicio»*. Por lo tanto, queda patente el carácter especial de la Ley de contratos sobre la entonces Ley General Presupuestaria de 1988 cuyo artículo 61.2 era similar, hasta el 31 de diciembre de 1996, al actual artículo 174.2 LRHL.

## VII

Incluso podría sostenerse la aplicación preferente del artículo 69.3 LCAP sobre el artículo 174.2 LRHL, en base al criterio cronológico.

En efecto, aunque el Texto Refundido de Ley Reguladora de las Haciendas locales (LRHL) fue aprobado con posterioridad al Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP), lo cierto es que la delegación de las Cortes Generales al Gobierno, tenía un alcance más limitado de los previstos en el artículo 82.5 de la Constitución española que el recogido para la LCAP, al circunscribirse a la mera formulación de un texto único y no a la regularización, aclaración y armonización de los textos legales a refundir.

En este sentido, la LRHL se limita a reproducir el contenido del artículo 155.2 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, sin tener en cuenta los nuevos aspectos financieros tales como las condiciones de los compromisos de gastos plurianuales que, sin embargo fueron reflejados en otros ámbitos como en el Estado, con la Ley 43/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. Tampoco el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales de 2004 pudo por el carácter limitativo de su alcance adecuarse a la Ley 53/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, en materia de compromisos de gastos plurianuales –art. 70.3– reproducido en el actual artículo 69.3 LCAP.

En conclusión, podemos concluir también que el contenido del artículo 69.3 LCAP es posterior al contenido del artículo 174.2 LRHL.

## Conclusiones

PRIMERA.– En materia de contratación es de aplicación preferente el artículo 69.3 LCAP sobre el artículo 174.2 LRHL, en base a su carácter especial sobre la Ley de Haciendas Locales, sin requerir necesariamente la modificación que se propone. Su carácter preferente también puede sustentarse en base al criterio cronológico.

SEGUNDA.– Puede considerarse la conveniencia de plasmar este extremo en el Derecho propio de la ciudad de Madrid.

TERCERA.– Sin perjuicio de lo anterior, puede ser conveniente, finalmente, por razones de seguridad jurídica, proponer la derogación del inciso *«Siempre que su ejecución se inicie en el propio ejercicio»* del artículo 174.2 LRHL, con la finalidad de adaptar la normativa local a las disposiciones vigentes en la materia para el Estado y las Comunidades Autónomas.