



Sr. Estella Hoyos, Presidente en funciones

Sr. Pérez Solano, Consejero y Ponente

Sr. Quijano González, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 27 de septiembre de 2007, ha examinado el *proyecto de Decreto por el que se regulan los anticipos de caja fija y los pagos a justificar*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 24 de agosto de 2007 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente relativo al proyecto de Decreto por el que se regulan los anticipos de caja fija y los pagos a justificar*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite, con fecha 29 de agosto de 2007, se procedió a darle entrada en el Registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 770/2007, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Decreto 102/2003, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo. Turnado por el Sr. Presidente en funciones del Consejo, correspondió su Ponencia al Consejero Sr. Pérez Solano.

Primero.- El proyecto

El proyecto de decreto sometido a consulta consta de una parte expositiva, veintiún artículos agrupados en cuatro capítulos, una disposición adicional, una disposición transitoria, una disposición derogatoria, cuatro disposiciones finales y dos anexos.

El proyecto viene a desarrollar los artículos 161, 162 y 163 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de



Castilla y León, introduciendo una serie de innovaciones respecto de la regulación anterior, que estaba constituida fundamentalmente por el ya derogado artículo 121 de la Ley 7/1986, de 23 de diciembre, de la Hacienda de la Comunidad de Castilla y León, por el Decreto 266/1995, de 28 de diciembre y por la Orden de la Consejería de Economía y Hacienda, de 15 de enero de 1996, en el caso de los anticipos de caja fija, y por el Decreto 118/1983, de 24 de noviembre, en el de los pagos a justificar.

Las principales novedades del proyecto afectan, en lo que respecta a los anticipos de caja fija, a las características de los gastos que pueden ser satisfechos a través de los mismos; y en relación a los pagos a justificar, a la aprobación de las cuentas justificativas por parte de los órganos que hubieran autorizado los libramientos.

El capítulo primero consta de dos artículos, dedicados a regular respectivamente el objeto y el ámbito de aplicación de la norma, constituido este último, desde un punto de vista subjetivo, por la Administración General de la Comunidad, los organismos autónomos y los entes públicos de derecho privado integrantes de su Administración Institucional, y aquellos otros órganos y entidades con dotación diferenciada en los presupuestos de la Comunidad.

El capítulo segundo se compone de siete artículos dirigidos a establecer la regulación de los anticipos de caja fija, recogiendo su concepto (artículo 3), el procedimiento y los requisitos para el establecimiento del sistema (artículo 4), la concesión de los anticipos (artículo 5), los gastos atendibles a través de éstos (artículo 6), las limitaciones existentes (artículo 7), la garantía presupuestaria y el control de las órdenes de pago (artículo 8), y, por último, la imputación al presupuesto de gastos y la reposición de fondos (artículo 9).

El capítulo tercero está formado por cinco artículos dedicados a establecer el régimen jurídico de los pagos a justificar. De este modo, se regula su concepto (artículo 10), la expedición de órdenes de pago (artículo 11), su tramitación y aplicación (artículo 12), las limitaciones que les afectan (artículo 13) y los plazos de justificación junto con los reintegros (artículo 14).

El capítulo cuarto, comprensivo de los siete últimos artículos, contiene una serie de disposiciones comunes a ambas figuras. Abarca la regulación relativa a las cuentas corrientes receptoras (artículo 15), a su apertura y



cancelación (artículo 16), a la disposición de fondos (artículo 17), a las obligaciones de los habilitados (artículo 18), al procedimiento de gestión de los gastos (artículo 19), a la contabilidad y control (artículo 20) y, por último, a las cuentas justificativas (artículo 21).

En la disposición adicional se establece que en los organismos y entidades carentes de intervención delegada, las funciones de ésta serán asumidas por el órgano que determine su normativa de funcionamiento.

En la disposición transitoria se contiene una previsión relativa a las cuentas correspondientes a los pagos a justificar que se encuentren pendientes de rendición, en el momento en que entre en vigor la nueva regulación.

La disposición derogatoria del proyecto determina el fin de la vigencia de la normativa anterior sobre la materia, en lo que se oponga a la nueva regulación.

En las disposiciones finales se recogen una serie de reglas en orden a la modificación de los anexos, al desarrollo normativo y a la entrada en vigor de la norma, junto con la modificación del artículo único del Decreto 7/2006, de 16 de febrero, por el que se establecen determinados supuestos de exclusión de intervención previa en la autorización y compromiso de los gastos públicos.

Por último, en los anexos I y II se contienen modelos de documentos de establecimiento del sistema de anticipos de caja fija, y de solicitud de pago por operaciones extrapresupuestarias.

Segundo.- El expediente remitido

El expediente que acompaña al proyecto de decreto contiene, además de un índice, los siguientes documentos:

- Borrador del proyecto remitido a las consejerías, organismos y entidades.
- Observaciones de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, de Economía y Empleo, de Agricultura y Ganadería, de Fomento, de Medio Ambiente, de Sanidad, de Familia e Igualdad de Oportunidades, de



Educación, de Cultura y Turismo, de la Agencia de Inversiones y Servicios, del Servicio Público de Empleo, de la Gerencia Regional de Salud, y de la Gerencia de Servicios Sociales.

- Observaciones de la Tesorería General.
- Observaciones de la Agencia de Inversiones y Servicios.
- Nuevas observaciones de la Consejería de Economía y Empleo.
- Proyecto sometido al informe del servicio jurídico de la Consejería de Hacienda.
- Informe del servicio jurídico de la Consejería de Hacienda.
- Memoria del proyecto.
- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios.
- Proyecto sometido al dictamen del Consejo Consultivo.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- Competencia del Consejo Consultivo de Castilla y León

El artículo 24 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aprobado por Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, prevé que el Consejo Consultivo de Castilla y León es el superior órgano consultivo de la Junta y de la Administración de la Comunidad, encomendando al legislador autonómico la regulación de su composición y competencias.

La Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo, califica en su artículo 4.1 d) como preceptiva la consulta en el procedimiento de elaboración de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las Leyes, así como sus modificaciones.



En el presente caso, corresponde la competencia para emitir el dictamen solicitado a la Sección Primera, de acuerdo con lo establecido en el punto 4º, regla A), apartado a), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno, por el que se determina el orden, composición y competencias de las Secciones.

2ª.- Contenido del expediente y procedimiento de elaboración del reglamento.

El artículo 51.1 del Decreto 102/2003, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, dispone que las solicitudes de dictamen deberán incluir toda la documentación y antecedentes necesarios para dictaminar sobre las cuestiones consultadas, así como el borrador, proyecto o propuesta de resolución. A la documentación y antecedentes se acompañará un índice numerado de los documentos.

Por su parte, el artículo 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, establece que "Los proyectos de disposiciones administrativas de carácter general que deban ser sometidos a la Junta de Castilla y León, contendrán la documentación y seguirán la tramitación establecida en el artículo anterior".

Tal documentación viene constituida por una memoria en la que se incluirá un estudio del marco normativo en el que pretende incorporarse, con expresión de las disposiciones afectadas y tabla de vigencias, los informes y estudios sobre su necesidad y oportunidad, un estudio económico con referencia al coste a que dará lugar, en su caso, así como a su financiación y la expresión de haberse dado el trámite de audiencia cuando fuere preciso y de haberse efectuado las consultas preceptivas.

En el expediente remitido consta, efectivamente, una memoria cuyo contenido se ajusta a lo dispuesto en la Ley 3/2001, de 3 de julio, un informe justificativo de la necesidad y oportunidad de la norma y un estudio económico, en el que se hace constar que la tramitación del expediente no supone incremento de gasto para la Administración. Además, se contienen las contestaciones evacuadas por diferentes consejerías y organismos en respuesta a las consultas realizadas, junto con un informe de la asesoría jurídica de la Consejería de Hacienda y las observaciones efectuadas por la Tesorería General.



Por todo ello, puede afirmarse que el proyecto cumple las exigencias sustanciales de elaboración de disposiciones de carácter general.

3ª.- Competencia y rango de la norma.

El artículo 32 del Estatuto de Autonomía determina, en su apartado primero, las materias en las que la Comunidad de Castilla y León tiene competencia exclusiva, entre las que se encuentra la "Ordenación de la Hacienda de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo establecido en este Estatuto". El apartado segundo establece que, en el ejercicio de estas competencias, corresponde a la Comunidad "las potestades legislativa y reglamentaria (...) que serán ejercidas respetando, en todo caso, lo dispuesto en la Constitución".

Por otra parte, el artículo 19.1 del Estatuto de Autonomía atribuye a la Junta de Castilla y León el ejercicio de la función ejecutiva y de la potestad reglamentaria de acuerdo con el ordenamiento jurídico.

De acuerdo con el apartado segundo del artículo 2 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, corresponde a la Junta de Castilla y León el ejercicio de la potestad reglamentaria, y según el artículo 70, adoptarán la forma de decreto las disposiciones de carácter general de la Junta de Castilla y León.

El proyecto de decreto examinado se dicta, por tanto, en ejercicio de las competencias de la Comunidad y de la potestad reglamentaria que corresponde a la Junta de Castilla y León, siendo su rango el adecuado.

4ª.- Observaciones en cuanto al fondo.

Los reglamentos ejecutivos, como es el caso del proyecto sometido a dictamen, se definen jurisprudencialmente (Sentencias del Tribunal Supremo de 24 de julio de 2003 o de 27 de mayo de 2002, entre otras) como aquéllos que "de forma total o parcial completan, desarrollan, pormenorizan, aplican o complementan una o varias Leyes (...) dando cabida a los Reglamentos que ejecutan habilitaciones legales, con independencia de cualquier desarrollo material", siendo por lo tanto preceptivo el dictamen sobre el mismo, diferenciándose así de los que no requieren dicho dictamen, que son los



reglamentos independientes o de carácter organizativo “son aquellos de organización interna mediante los cuales una Administración organiza libremente sus órganos y servicios” (Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 2002), regulando materias no comprendidas en el ámbito de las reserva de Ley.

En este sentido, la norma objeto de desarrollo es la Ley 2/2006, de 3 de mayo, reguladora de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad, y más concretamente, sus artículos 161, 162 y 163.

La disposición final quinta contiene el mandato dirigido a la Junta de Castilla y León de dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo de sus preceptos, fijando incluso un plazo de seis meses desde la publicación, en el caso de las relativas al control interno.

De este modo, el Consejo Consultivo, en cumplimiento de su función, pasa a examinar el texto del proyecto remitido, analizando aquellas de sus disposiciones que han suscitado alguna observación, sugerencia o comentario:

Artículo 4.- *Establecimiento del sistema.*

Este precepto determina en su apartado primero que el establecimiento del sistema de anticipos de caja fija se efectuará por “resolución del titular de la consejería, organismo o entidad en el que haya de implantarse”.

Ha de tenerse en cuenta en todo caso que, según el artículo 71 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, “Adoptarán la forma de Órdenes las disposiciones y resoluciones de los Consejeros e irán firmadas por el titular de la Consejería correspondiente”.

Artículo 12.- *Tramitación y aplicación.*

En el párrafo segundo del apartado segundo de este artículo, se prevé una excepción a la prohibición de que se expidan órdenes de pago a justificar a favor de habilitaciones que tengan pendientes rendiciones de cuentas justificativas y que hayan sobrepasado el plazo legal para realizarlo.



En cuanto a la redacción del párrafo en cuestión, se sugiere que se sustituya la expresión “normal funcionamiento de los servicios”, propia de la terminología del sistema de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, por la de “regular funcionamiento de los servicios”, que parece ser más acorde con la finalidad del precepto.

Artículo 17.- *Disposición de fondos.*

El apartado dos de este precepto determina cuáles son los sujetos cuyas firmas resultan necesarias para la autorización de disposiciones de fondos mediante cheque o transferencia. Estas firmas, según el artículo, son la del habilitado y la del jefe de la unidad administrativa a la que esté adscrita la habilitación, o las de sus “respectivos sustitutos legales”.

Ahora bien, resulta inadecuada para este Órgano Consultivo la utilización de esta última expresión que entrecomillamos, ya que a diferencia de lo que ocurre, por ejemplo, en el ámbito de la institución jurídica de la representación, en el que se distingue entre la legal y la voluntaria, no existe en nuestro ordenamiento jurídico la figura de la “sustitución legal”. Por ello, para una mejor utilización de la terminología jurídica, resulta preferible hacer referencia a “quienes les sustituyan de acuerdo con la ley”.

Artículo 21.- *Cuentas justificativas.*

Este precepto regula el procedimiento que ha de seguirse en la rendición de cuentas a la que están sujetos los habilitados.

En el apartado sexto se establece que, cuando la intervención detecte la falta de justificación total o parcial de los fondos percibidos por las habilitaciones, “se procederá a la emisión de un informe especial en los términos que reglamentariamente se determinen”.

Como ya fue advertido por la Asesoría Jurídica de la Consejería de Hacienda, no parece conveniente aplazar la determinación de los términos de ese informe especial, dejándola condicionada a la promulgación de un reglamento diferente; y ello, por los problemas prácticos que se pudieran suscitar en la aplicación del precepto si el reglamento en cuestión no hubiera sido promulgado.



Además, tal y como se dispone en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las directrices de técnica normativa que han de aplicarse a los proyectos de real decreto en el ámbito de la Administración General del Estado, en una misma disposición deberá regularse, en la medida de lo posible, "todo el contenido del objeto y, si procede, los aspectos que guarden relación directa con él".

Disposición adicional.

Siguiendo las Directrices de técnica normativa contenidas en el Acuerdo del Consejo de Ministros al que hemos hecho referencia anteriormente, se sugiere que se incluya en su denominación la palabra "única".

Disposición transitoria.

Además de la inclusión de la expresión "única" en la denominación, parece lógico que se complete su contenido con el establecimiento de un régimen transitorio para la figura del anticipo de caja fija, con la finalidad de solventar los problemas que pudieran surgir en la aplicación del decreto.

Disposición final primera.

En esta disposición se procede a la modificación de dos de los tres apartados del artículo único del Decreto 7/2006, de 16 de febrero, por el que se establecen determinados supuestos de exclusión de intervención previa en la autorización y compromiso de los gastos públicos.

Ahora bien, teniendo en cuenta lo previsto en las ya mencionadas directrices de técnica normativa, resulta preferible la reproducción del contenido de la totalidad del artículo.

Anexo II.

En este anexo, al que se remite el artículo cinco, se contiene un modelo normalizado de solicitud de pago por operaciones extrapresupuestarias. Ahora bien, entiende este Órgano Consultivo que debiera adaptarse el pie de firma, así como el "Intervenido y Conforme", a los supuestos en que no sea un órgano de la Administración General el que efectúe la solicitud, o en su caso,



incorporarse al decreto los modelos alternativos necesarios para que sean adecuadamente cumplimentados por los órganos de la Administración Institucional y entidades con dotación diferenciada en los presupuestos de la Comunidad.

Por último, como consideración aplicable al conjunto del proyecto de decreto, de acuerdo con las ya citadas directrices de técnica normativa, se advierte que el título de cada uno de los artículos y disposiciones de la parte final, debiera redactarse en cursiva, a excepción de su primera letra.

III CONCLUSIONES

En virtud de lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Consideradas las observaciones formuladas, puede elevarse a la Junta de Castilla y León el proyecto de Decreto por el que se regulan los anticipos de caja fija y los pagos a justificar.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.