



Consejo Consultivo de Canarias

## DICTAMEN 467/2013

(Pleno)

La Laguna, a 26 de diciembre de 2013.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se crea y regula el Registro de Facturas del Sector Público Autonómico de Canarias con presupuesto limitativo (EXP. 470/2013 PD)\**.

## FUNDAMENTOS

### I

#### *Objeto y finalidad*

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por el Presidente del Gobierno de Canarias, es el "Proyecto de Decreto por el que se crea y regula el registro de facturas del sector público autonómico de Canarias con presupuesto limitativo".

2. El Proyecto de Decreto (PD) se dirige a crear un Registro único y de acceso centralizado de las facturas que deba satisfacer el sector público con presupuesto limitativo a fin de conocer de manera inmediata el volumen total de las obligaciones pendientes de liquidación.

Esta finalidad es instrumental al desarrollo del principio de transparencia establecido por el art. 6 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF). Este precepto dispone que la contabilidad de todas las Administraciones Públicas deberá contener información suficiente para verificar su situación financiera; encomienda al Ministerio de Hacienda proveer la disponibilidad pública de esa información; y obliga a todas las Administraciones Públicas a suministrar la información necesaria para el cumplimiento de la LOEPSF y de su normativa de desarrollo y a garantizar la coherencia de las normas y procedimientos y la integridad de los sistemas de

---

\* **PONENTE:** Sr. Lazcano Acedo.

recopilación y tratamiento de datos. El art. 27.3 LOEPSF precisa que entre esa información que han de suministrar las Comunidades Autónomas al Ministerio se incluyen las liquidaciones mensuales de ingresos y gastos; y su apartado 4, en relación con el art. 28.5, remite a una Orden Ministerial la concreción de esa información, su documentación y su procedimiento y plazo para su remisión. La disposición final segunda LOEPSF reitera esta remisión.

En virtud de esta habilitación de la potestad reglamentaria ministerial se dictó la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, cuyo art. 14 obliga a las Comunidades Autónomas a remitir mensualmente al Ministerio información de, entre otros extremos, sus obligaciones frente a terceros, vencidas, liquidadas y exigibles y la evolución del saldo de las obligaciones reconocidas pendientes de pago. El art. 16 obliga también a que trimestralmente se suministre información de esas obligaciones frente a terceros.

Para la implementación del principio de transparencia en el ámbito de la contratación administrativa, por la Ley 11/2013, de 26 de julio, de Medidas de Apoyo al Emprendedor (LMAE) se modificaron los arts. 216, 222 y 228 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, TRLCSP (aprobado por el Real Decreto legislativo 3/2011, de 14 de noviembre) y se le añadió una nueva disposición adicional trigésimotercera.

En el preámbulo de la LMAE se justificó esa adición en los siguientes términos: “En la nueva disposición adicional vigésimo tercera se articula un nuevo itinerario de presentación de facturas ante el órgano administrativo con competencias en materia de contabilidad pública, a efectos de asegurar que la Administración tenga un conocimiento exacto de todas las deudas que tiene contraídas por la ejecución de los contratos”

La Comunidad Autónoma de Canarias, según el art. 31.4 de su Estatuto de Autonomía (EAC), “ostenta competencia exclusiva de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria y crediticia estatal, en ordenación y planificación de la actividad económica regional en el ejercicio de sus competencias. Sector público de Canarias”. Por otra parte, según el artículo 32.11 EAC, es competente para desarrollar la legislación básica de contratación administrativa. y el proyecto de reglamento sometido a Dictamen se dirige al “cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria, reconocido con rango constitucional, y del resto de los principios rectores de la política presupuestaria del sector público, contenidos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de

abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (...)", así como "(...)" que se obtenga información suficiente y adecuada que permita verificar la situación financiera de la Comunidad Autónoma, el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera y la observancia de los requerimientos normativos en esta materia" (introducción al Proyecto de Decreto).

El proyecto de reglamento que se somete a Dictamen contiene, pues, una normativa de desarrollo tanto de legislación estatal dictada al amparo del título competencial *ex art.* 149.1.14ª de la Constitución en relación con el art. 135 de la misma, como de la legislación básica de contratación administrativa. Este carácter determina, según los arts. 11.1.B.b) y 12.1 de la Ley del Consejo Consultivo, la preceptividad del Dictamen, la competencia del Consejo Consultivo para emitirlo y la legitimación del Presidente para solicitarlo.

3. En la elaboración del Proyecto de Reglamento se han emitido los preceptivos informes y no se ha incurrido en irregularidades procedimentales, determinantes. Por consiguiente, no hay obstáculos formales a la emisión del Dictamen solicitado.

Así, constan en el expediente remitido, los siguientes:

- Informe de la iniciativa reglamentaria (Normas vigésimoquinta.1.a) y vigésimosesta.1 del Decreto del Presidente, de 16 de marzo, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura).

- Informe de la Oficina presupuestaria de la Consejería de Economía, Hacienda y Seguridad [artículo 2.2.f) del Decreto 153/1995, de 17 de mayo, modificado por Decreto de 234/1998, de 18 de diciembre, por el que se crean las Oficinas Presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias].

- Informe favorable de la Dirección General de Planificación y Presupuesto, de 26 de febrero de 2013 [Artículo 26.4.a) del Reglamento de Orgánico de la Consejería de Economía y Hacienda aprobado por Decreto 12/2004, de 10 de febrero].

- El Proyecto de Decreto ha sido repartido entre los distintos Departamentos del Gobierno de Canarias, de acuerdo con lo previsto en la norma tercera. Apartado 1.H del Decreto num 20, de 10 de marzo, del Presidente, al que han hecho variadas observaciones diversos Departamentos.

- Informe de la Intervención General sobre las observaciones formuladas durante la tramitación de la iniciativa normativa.

- Informe del Consejo Económico Social de Canarias, de 15 de febrero de 2013 (Reglamento del Consejo Económico y Social de Canarias, aprobado por Decreto 100/1992, de 26 de junio).

- Informe de acierto y oportunidad emitido por la Intervención General (artículo 44 de la Ley 14/1983, de 14 de julio del Gobierno).

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Seguridad, de 5 de abril de 2013 [artículos 44 de la citada Ley 1/1983 y 15.5.a) del Decreto 212/1991, de Organización de los Departamentos de la Administración Autónoma de Canarias].

- Informe del Servicio Jurídico, de 4 de octubre de 2013, al que hace observaciones, inoportunamente, la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Seguridad. Como se ha observado repetidamente en varios Dictámenes, "el informe del Servicio Jurídico debe ser el último del procedimiento y debe recabarse una vez completado" [artículo 20.f) del Reglamento de este Servicio, aprobado por Decreto 19/1992, de 22 de diciembre].

- Informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno de 4 de noviembre de 2013 (artículo 2 del Decreto 45/2009, de 21 de abril, regulador de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno).

## II

### *Observaciones al articulado*

El art. 2 PD establece que el Registro de Facturas será de aplicación a la totalidad de los órganos y entidades integrantes del sector público autonómico con presupuesto limitativo definido en la Ley 11/2006 de la Hacienda Pública Canaria (LHP), los cuales, según el art. 3.2 PD, son responsables de la gestión, anotación e inscripción de la información correspondiente a las facturas por operaciones realizadas en su ámbito respectivo. Según art. 4 PD estas facturas documentan la cuantía de las obligaciones que han de reconocerse por dichos órganos y entidades.

De esta regulación resulta que hay una multiplicidad de órganos encargados de gestionar el Registro. Cada uno de ellos es responsable de inscribir en él las facturas y otros documentos justificativos de obligaciones que reconocer, como requisito necesario para la tramitación de la fase de reconocimiento de la obligación.

Esos órganos, según la definición del sector público con presupuesto limitativo del art. 3.1 LHP, en relación con el art. 2 de la misma, son los de la Administración

autonómica y sus Organismos Autónomos; los de los consorcios con personalidad jurídica en los que participe la primera y cuyos actos dependan del poder de decisión de uno de sus órganos; y los de las entidades dependientes de la Administración autonómica que reúnan las características de los párrafos a) y b) del art. 3.1 LHP.

La Administración autonómica, los Organismos Autónomos, los consorcios mencionados y las entidades públicas referidas son todas personas jurídicas. Como tales actúan mediante órganos con competencia para contratar y disponer gastos.

Esta regulación de los arts. 2, 3.2 y 4 PD hay que ponerla en relación con el art. 6.1: b) PD, que regula la presentación de facturas directamente en el Registro *"mediante su entrega al empleado público encargado de la gestión del mismo siempre que la operación documentada en la factura corresponda al ámbito de actuación de dicho empleado público"*.

Se ha de considerar, por tanto, que los preceptos mencionados atribuyen la responsabilidad de la inscripción de las facturas a órganos de la Administración autonómica y de las entidades dependientes de ella. Los órganos de las personas jurídicas son figuras organizativas creadas por las normas que prefiguran sus competencias, entre las cuales las más importantes son las relativas al poder de instituir relaciones jurídicas con sujetos externos a la persona jurídica. Esas figuras organizativas son actuadas por la concreta persona física (o personas físicas si se trata de un órgano colegial) que en cada momento es designada titular del órgano. Su actuación, en cuanto se corresponde con la previa configuración de las competencias del órgano y del procedimiento para ejercerlas, se imputa entonces a la persona jurídica.

Los órganos tienen a su servicio un conjunto de medios personales y materiales para el ejercicio de sus funciones. Pero las personas que auxilian al órgano en el ejercicio de sus funciones no se identifican con éste ni son titulares del órgano. Titular del órgano es quien ha sido designado como tal y por ende tiene el poder de expresar con efectos jurídicos la voluntad de la persona jurídica. No se estima correcto referirse a que la operación documentada por la factura *"corresponde al ámbito de actuación de dicho empleado público"*, sino se ha de expresar que corresponda al ámbito de la competencia para contratar y disponer gasto del órgano administrativo ante el que se presenta la factura. El empleado público (*sic*) es el "gestor" del Registro.

El inciso final del artículo 5 PD se considera ocioso, dada la lectura de su inmediato antecedente.

### III

#### *Observaciones al artículo 6.1.c) PD*

El art. 6.1.c) PD permite que las facturas se presente también “en cualquiera de los lugares establecidos para la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones en la legislación reguladora del procedimiento administrativo común”. Esa legislación, como es sabido, es La Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPA-PAC), cuyo art. 38.4 permite a los ciudadanos que esas solicitudes, escritos y comunicaciones se presenten en los Registros de los órganos administrativos a que se dirijan; en los Registros del cualquier órgano administrativo de la Administración Central o de las Autonómicas, de las Diputaciones Provinciales, de los Cabildos y los Consejos Insulares, de los Ayuntamientos (mediante convenio); en las oficinas de correos, en las representaciones diplomáticas y oficinas consulares de España en extranjero y en cualquier otro que establezcan las disposiciones vigentes.

1. Según la disposición final tercera.1 TRLCSP, los procedimientos en materia de contratación administrativa se regulan, en primer término, por los preceptos del TRLCSP y sus normas de desarrollo y, subsidiariamente, por los de la LRJAP-PAC y sus normas complementarias. Esto significa que la regulación procedimental de esta Ley es supletoria de la del TRLCSP; es decir, que sólo se aplicará en caso de que presente lagunas la regulación de los procedimientos en materia de contratación administrativa del TRLCSP y su normativa de desarrollo.

2. Los preceptos del TRLCSP modificados por la LMAE son los arts. 216.4 y 222.4 y su disposición adicional trigésimotercera.

El art. 216.4 TRLCSP dice así:

*“4. La Administración tendrá la obligación de abonar el precio dentro de los treinta días siguientes a la fecha de aprobación de las certificaciones de obra o de los documentos que acrediten la conformidad con lo dispuesto en el contrato de los bienes entregados o servicios prestados, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 222.4, y si se demorase, deberá abonar al contratista, a partir del cumplimiento de dicho plazo de treinta días los intereses de demora y la indemnización por los costes de cobro en los términos previstos en la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.*

*Para que haya lugar al inicio del cómputo de plazo para el devengo de intereses, el contratista deberá de haber cumplido la obligación de presentar la factura ante el Registro administrativo correspondiente, en tiempo y forma, en el plazo de treinta días desde la fecha de entrega efectiva de las mercancías o la prestación del servicio.*

*Sin perjuicio de lo establecido en los artículos 222.4 y 235.1, la Administración deberá aprobar las certificaciones de obra o los documentos que acrediten la conformidad con lo dispuesto en el contrato de los bienes entregados o servicios prestados dentro de los treinta días siguientes a la entrega efectiva de los bienes o prestación del servicio, salvo acuerdo expreso en contrario establecido en el contrato y en alguno de los documentos que rijan la licitación.*

*En todo caso, si el contratista incumpliera el plazo de treinta días para presentar la factura ante el Registro administrativo, el devengo de intereses no se iniciará hasta transcurridos treinta días desde la fecha de presentación de la factura en el Registro correspondiente, sin que la Administración haya aprobado la conformidad, si procede, y efectuado el correspondiente abono”.*

Esta regulación está en relación con el art. 222.4 y la D.A. trigésimotercera TRLCSP que establecen respectivamente:

*“4. Excepto en los contratos de obras, que se regirán por lo dispuesto en el artículo 235, dentro del plazo de treinta días a contar desde la fecha del acta de recepción o conformidad, deberá acordarse y ser notificada al contratista la liquidación correspondiente del contrato, y abonársele, en su caso, el saldo resultante. No obstante, si la Administración Pública recibe la factura con posterioridad a la fecha en que tiene lugar dicha recepción, el plazo de treinta días se contará desde que el contratista presente la citada factura en el Registro correspondiente. Si se produjera demora en el pago del saldo de liquidación, el contratista tendrá derecho a percibir los intereses de demora y la indemnización por los costes de cobro en los términos previstos en la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales”.*

*“Disposición adicional trigésima tercera. Obligación de presentación de facturas en un Registro administrativo e identificación de órganos.*

1. *El contratista tendrá la obligación de presentar la factura que haya expedido por los servicios prestados o bienes entregados ante el correspondiente Registro administrativo a efectos de su remisión al órgano administrativo o unidad a quien corresponda la tramitación de la misma.*

2. *En los pliegos de cláusulas administrativas para la preparación de los contratos que se aprueben a partir de la entrada en vigor de la presente disposición, se incluirá la identificación del órgano administrativo con competencias en materia de contabilidad pública, así como la identificación del órgano de contratación y del destinatario, que deberán constar en la factura correspondiente.*

*En la nueva disposición adicional trigésima tercera se articula un nuevo itinerario de presentación de facturas ante el órgano administrativo con competencias en materia de contabilidad pública, a efectos de asegurar que la Administración tiene un conocimiento exacto de todas las deudas que tiene contraídas por la ejecución de los contratos”.*

3. Estos preceptos reiteran que la factura se ha de presentar en el Registro administrativo correspondiente y que esa presentación en ese Registro y no en ningún otro la configuran como una obligación del contratista. De la disposición adicional trigésimotercera.<sup>1</sup> resulta que ese Registro administrativo no es el del órgano de contratación, que es al que corresponde la tramitación de la factura una vez que le sea remitida por el Registro ante el que se ha de presentar la factura. Del segundo apartado de esa disposición adicional -que exige que en los pliegos de cláusulas administrativas se identifique el órgano administrativo con competencias en materia de contabilidad pública, así como el órgano de contratación y del destinatario de la factura-, y de la finalidad de esta regulación -que, según el Preámbulo de la Ley 11/2013 (LMAE), consiste en que las facturas se presenten ante el órgano administrativo con competencias en materia de contabilidad pública, para así garantizar que la Administración tiene un conocimiento exacto de todas sus deudas contractuales, conocimiento el cual está en relación con el deber de la Administración autonómica de informar a la central de todas sus obligaciones líquidas y exigibles-, resulta claro que el Registro ante el que se han de presentar las facturas es un Registro dependiente de la Intervención General que es el órgano con competencias en materia de contabilidad pública (el Registro que crea el PD), según establece el art. 113 LHP. Los preceptos referidos del TRLCSP no consideran que la obligación contractual de presentar facturas se satisfaga con su presentación en las oficinas de Correos o ante un Registro administrativo cualquiera de los contemplados



en el art. 38.4 LRJAP-PAC, ni remiten a este precepto, sino que sólo permiten su presentación ante un Registro dependiente de la Intervención General.

Esta es una regulación procedimental de la presentación de facturas nueva, completa, perfecta y cerrada que no presenta lagunas que hayan de ser colmadas acudiendo a la regulación procedimental de la LRJAP-PAC.

De las consideraciones anteriores se deduce que el art. 6.1, c) PD contradice los arts. 216.4 y 222.4 y la disposición adicional trigésimotercera TRLCSP que establecen que el único Registro en el que se han de presentar las facturas es el Registro establecido al efecto dependiente de la Intervención General, por cuyo motivo el referido art. 6.1.c) PD debe ser reparado.

## CONCLUSIÓN

El Proyecto de Decreto por el que se crea y regula el Registro de Facturas del Sector Público Autonómico de Canarias con presupuesto limitativo se considera conforme a Derecho. No obstante se efectúan determinadas observaciones al texto normativo, contenidas en el Fundamento III del presente Dictamen.