



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **349/2013**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 19 de diciembre de 2013, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Excmo. Sr. Consejero de Economía y Hacienda, mediante oficio registrado el día 17 de diciembre de 2013, sobre Proyecto de Decreto por el que se aprueba y regula el Registro Contable de Facturas (expte. **422/13**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- El 15 de noviembre de 2013, el Interventor General dirigió al Secretario General de la Consejería consultante una propuesta razonada de tramitación de un proyecto de decreto para crear el registro contable de facturas de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, propuesta que iba acompañada de un informe-memoria, un informe económico, y otro de impacto por razón de género, además de por el proyecto reglamentario.

El informe-memoria, de igual fecha que la propuesta, y suscrito por el Jefe de División de Intervención y Fiscalización de la Intervención General, con el visto bueno de la Viceinterventora, explica que la disposición que se proyecta pretende crear un registro contable de facturas centralizado que ofrecerá la cifra real de las obligaciones remitidas para su pago por la Administración pública regional, permitiendo ello mejorar la calidad del control del gasto público y el acierto de la política presupuestaria.

La regulación se motiva en el necesario control del déficit público, según lo regula la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Estabilidad Financiera; en la necesidad de disponer de información real de las obligaciones pendientes de aplicación a presupuesto; y en las prescripciones contendidas en la Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor, que ha introducido la Disposición adicional trigésima tercera en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público estableciendo con carácter básico la obligación del contratista de presentar la factura que haya expedido ante el correspondiente registro administrativo, a efectos de su remisión al órgano administrativo o unidad correspondiente; y finalmente, en que el Proyecto de Ley de Impulso de la Factura electrónica y de creación del registro contable de facturas, que ahora se tramita en el Senado, tiene por finalidad, precisamente, la creación de un registro de facturas en el sector público, que habrá de estar en funcionamiento el 1 de enero de 2014.

El informe económico, también de 15 de noviembre de 2013, contempla dos escenarios de gasto: uno consiste en la creación de una unidad específica dependiente de la Intervención General, que tendría un coste aproximado de casi 350.000 euros al año; el otro consiste en atribuir la función a las unidades de relación con el ciudadano existentes, lo que apenas implicaría

incremento del gasto, además de las ventajas organizativas que implicaría.

El informe de impacto por razón de género, de igual fecha que los anteriores, da cuenta de que el contenido del Proyecto carece de medida que suponga discriminación entre hombres y mujeres.

SEGUNDO.- El 4 de diciembre de 2013 emitió su informe la Jefe del Servicio Jurídico de la Consejería, refiriendo aspectos procedimentales, y observando en cuanto al fondo, únicamente, cierta discordancia entre el artículo 1 y la Disposición transitoria primera.

TERCERO.- Han emitido informe: a) La Inspección General de Servicios (4 de febrero de 2013, dice, por error), con observaciones particulares sobre algunos preceptos; b) El Instituto de Crédito y Finanzas, pidiendo que se aclare el ámbito de aplicación para las entidades públicas empresariales (4 de diciembre de 2013); c) La Dirección General de la Función Pública y Calidad de los Servicios, el 11 de diciembre de 2013, expone su punto de vista sobre la conveniencia de atribuir ciertas funciones a los registros administrativos, proponiendo ciertas modificaciones; d) La Dirección General de Patrimonio, Informática y Telecomunicaciones, proponiendo la variación de aspectos aislados de la redacción; e) La Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio, a través de la Unidad de Asesoramiento técnico de la Dirección General de Transportes y Puertos (4 de diciembre de 2013) y del Servicio Económico de Inversiones y Control de la secretaría general (5 de diciembre de igual año) formula observaciones sobre concretos aspectos del Proyecto.

Entre el 10 y 12 de diciembre formularon observaciones particulares algunos organismos de la Consejería de Agricultura y Agua, así como el Instituto de Fomento de la Región de Murcia, y el Organismo Autónomo Boletín Oficial de la Región de Murcia.

CUARTO.- El Consejo Económico y Social emitió su Dictamen el 12 de diciembre de 2013, concluyendo en valorar positivamente el Proyecto al darse cumplimiento a la nueva regulación básica estatal.

QUINTO.- El 13 de diciembre emitió una nueva Memoria el Jefe de la División de Intervención y Fiscalización de la Intervención General explicativa de las modificaciones introducidas en el Proyecto a resultas de la instrucción practicada y para dar cuenta de que la Intervención General de la Administración del Estado prepara un proyecto de orden que será de aplicación y desarrollo de la próxima Ley estatal sobre el Registro Contable de Facturas, que está previsto que tenga carácter básico; analizada la misma, estima que el Proyecto de Decreto cumple con la normativa básica, sin perjuicio de la diferente estructura en cuanto a las competencias contables que tiene la Comunidad Autónoma.

SEXTO.- La Dirección de los Servicios Jurídicos emitió su informe el 17 de diciembre, favorable al Proyecto, sin perjuicio de algunas observaciones particulares que han sido tomadas en cuenta por la Consejería consultante en el definitivo texto del Proyecto que ha elaborado con esa misma fecha.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

Según el artículo 12.5 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, el Consejo Jurídico de la Región de Murcia debe ser oído, con carácter preceptivo, antes de la aprobación por el Consejo de Gobierno de proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes de la Asamblea Regional o que constituyan desarrollo legislativo de legislación básica del Estado. Parece claro que tal es el caso del consultado, porque la naturaleza de esta norma es de reglamento aplicativo de la Ley en que se convierta el Proyecto que actualmente tramita el Senado, con carácter básico, sobre creación del registro de facturas del Sector Público, ya aludido en Antecedentes. De igual manera puede entenderse que es, en aspectos parciales, un desarrollo de la también citada Disposición adicional trigésima tercera del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, igualmente de carácter básico; y, al regular la contabilidad, es un desarrollo de los artículos 104 y siguientes del Decreto-Legislativo 1/1999, de 2 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Hacienda (TRLH).

Concurre en la solicitud del presente Dictamen la nota de urgencia, hecho que se advierte por sí mismo en que la obligatoriedad del registro de facturas se prevé en la normativa estatal proyectada para entrar en vigor el día 1 de enero de 2014.

SEGUNDA.- Procedimiento y contenido.

I. A la vista de lo que dispone el artículo 53 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno, se ha dado cumplimiento a los trámites esenciales que integran el procedimiento para la elaboración de disposiciones. La iniciativa ha partido del Centro Directivo competente (la Intervención General) y ha sido sometida a las observaciones de las Consejerías que integran la Administración regional, todas ellas afectadas por el contenido del Proyecto. Constan los estudios e informes previos sobre la conveniencia de la regulación que se proyecta, con desarrollo y pormenorización suficiente para justificar los aspectos básicos de la nueva reglamentación, en sus aspectos funcionales y económicos.

II. El texto definitivo se compone de una parte expositiva y 11 artículos, además de 3 Disposiciones adicionales, 2 transitorias y una final, la cual establece la entrada en vigor el día 1 de enero de 2014.

TERCERA.- Habilitación y competencia.

I. Desde los postulados de la legislación estatal y su proyección en el derecho autonómico de la Región de Murcia, la obligatoriedad del registro es una determinación de carácter básico establecida así en la Disposición final quinta del Proyecto de Ley estatal, con amparo en los títulos competenciales de los números 6, 8, 13, 14, y 18 del artículo 149.1 CE. Correlativamente, la competencia regional que se articula para la normación y puesta en funcionamiento del registro de facturas debe ser la correspondiente a la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma contemplada en el artículo 40 del EARM, aunque también existen aspectos registrales administrativos que apuntan a la competencia sobre desarrollo de la normativa básica estatal sobre régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo derivados de

las especialidades propias (art. 51.1 y 10.Uno, 29 EARM).

II. Otro punto de vista coincidente en la norma proyectada es que incide en la reglamentación sobre organización de la contabilidad y, entonces, el TRLH habilita al Consejo de Gobierno para aprobar los reglamentos de desarrollo de la misma (art. 8, a) y Disposición Final Única). Así pues, el Proyecto de Decreto cuenta con respaldo legal suficiente y, en este particular aspecto, el registro de facturas se inserta materialmente en la organización contable a que se refiere el artículo 5 del Decreto 53/2002, de 8 de febrero, que regula los principios generales del sistema de información contable de la Administración Pública regional.

CUARTA.- Sobre su adecuación a las normas con rango de Ley.

I. Desde el punto de vista de su adecuación a los contenidos legales que le proporcionan habilitación, el Proyecto, en general, no ofrece problemas de acomodo, presentando como duda únicamente si es posible entender tal contenido ajustado al artículo 8 del Proyecto de Ley, según el cual la gestión del registro corresponderá "*al órgano o unidad administrativa que tenga atribuida la función de contabilidad*", ya que el artículo 3 del Proyecto distingue entre la responsabilidad funcional sobre el registro, que es de la Intervención General, y la responsabilidad administrativa, que es de las Secretarías Generales de las Consejerías.

Es necesario partir, precisamente, de lo que dispone el TRLH, según el cual la Intervención General es el centro gestor de la contabilidad pública, para lo cual desarrollará un conjunto de tareas que el precepto pormenoriza, ninguna de las cuales supone la directa afirmación de que tal condición implica, necesariamente, que sea dicha Intervención la que de una manera directa deba gestionar el total de la contabilidad de la Administración regional.

Se desprende de lo anterior que en el TRLH no está presente la misma distribución competencial que en el Estado, tal como se organiza en la Ley General Presupuestaria, y que en la administración financiera regional es posible que la Intervención General no asuma de manera directa la total gestión de la contabilidad. Esta dicción literal ha de ponderarse con el sentido y finalidad del conjunto de preceptos que integran el TRLH y, además, con el contenido de lo que deba entenderse por "gestionar la contabilidad".

El conjunto normativo que compone el TRLH otorga a la contabilidad el rango de principio hacendístico fundamental (art. 4, d), relacionando directamente el registro contable con la función de control que corresponde a la Intervención General (art. 90) y, además, introduce la toma de razón en contabilidad como específico modo de fiscalización previa para el caso de ingresos (art. 94.4). Por otra parte, el artículo 107 de dicho TR contiene una relación de atribuciones relativas a la gestión de la contabilidad que han de ser necesariamente realizadas por la Intervención General, de las cuales destaca la de "vigilar e impulsar la actividad de las oficinas de contabilidad de todos los órganos de la Comunidad Autónoma".

Por otra parte, la gestión contable comprende un conjunto de tareas variadas, pero todas se inician con el registro o anotación a que se refiere el artículo 104.3 TRLH, siendo fundamental que los criterios, procedimientos, y, en síntesis, la determinación final de cómo queden reflejadas las operaciones, sí sea algo que fije la Consejería de Economía y Hacienda a través de la Intervención General (arts. 106 y 107 TRLH).

En cualquier caso, el Decreto 53/2002, de 8 de febrero, ya realizó una parcial traslación de la competencia de gestión contable

a favor de las Consejerías y demás entes gestores, de todo lo cual cabe deducir que no existe óbice en este planteamiento del Proyecto, que se adecuaría a la dicción legal, la cual requiere que la gestión del registro se atribuya al órgano o unidad administrativa que tenga atribuida la función de contabilidad, entendiéndose por tales los referidos en el artículo 5 del citado Decreto 53/2002.

En otro sentido es de resaltar la obligación que el artículo 4 del Proyecto establece a cargo de los proveedores de bienes y servicios de las entidades comprendidas en el ámbito de aplicación del mismo de presentar las facturas en los registros en el plazo de 30 días, obligación de la que difícilmente sería aceptable su regulación *ex novo* en una norma de mero rango reglamentario. En tal sentido cabe recordar que en relación con los principios de legalidad y reserva de ley la STC 83/1984, de 24 de Julio, señala que *"el principio de reserva de ley entraña, en efecto, una garantía esencial de nuestro Estado de Derecho, y como tal ha de ser preservado"*, y que *"su significado último es el de asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos dependa exclusivamente de la voluntad de sus representantes, por lo que tales ámbitos han de quedar exentos de la acción del ejecutivo y, en consecuencia, de sus productos normativos propios, que son los reglamentos"*, aunque admite ciertas remisiones normativas reglamentarias, siempre que no sean independientes y que estén subordinadas a la ley; la STC 209/1987, de 22 de Diciembre, por su parte, afirma que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 97 de la Constitución, *"el Gobierno no puede crear derechos ni imponer obligaciones que no tengan su origen en la Ley de modo inmediato o, al menos, de manera mediata, a través de la habilitación"*.

El precepto observado, sin embargo, carece *per se* de esa eficacia constitutiva de la obligación (más bien carga) de los proveedores, ya que es la normativa básica la que la establece en la ya mentada Disposición adicional trigésima tercera del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, de la que el precepto reglamentario autonómico no es más que una especificación, reiterándose ello por el artículo 3 del Proyecto de Ley estatal. Por ello, y para respetar su propia naturaleza, debe hacerse en el precepto autonómico expresa remisión a la norma básica que impone tal obligación.

II. La Disposición adicional primera autoriza al Consejero de hacienda para el desarrollo de las medidas técnicas y administrativas que sean necesarias para la puesta en marcha y funcionamiento del Registro de facturas, prescripción que es necesario contrastar con la interpretación que con carácter general viene sosteniendo este Consejo Jurídico. Es necesario aquí recordar que el TRLH ya establece una potestad reglamentaria a favor del Consejero de Economía y Hacienda para *"dictar las disposiciones (...) que procedan en el ámbito de las materias propias de esta Ley"* (art. 9, g, TRLH), una de las cuales es, como ha quedado dicho, la contabilidad. Además, en el ordenamiento regional la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, varió el criterio sostenido con anterioridad por la Ley 1/1988 sobre la titularidad de la potestad reglamentaria, estableciendo un régimen conforme al cual corresponde de forma originaria al Consejo de Gobierno (artículo 32.1 del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia), y de forma derivada se atribuye a los Consejeros sólo si les está específicamente atribuida por una norma de rango legal (artículos 38 y 52.1 de la Ley 6/2004) (Dictámenes 10 y 119, ambos de 2006, entre otros). En consecuencia, la previsión contenida en la Disposición final primera del Proyecto no es necesaria en cuanto atributiva de una potestad que ya corresponde al titular de la Consejería.

Con estas observaciones, puede estimarse que el Proyecto, en su conjunto, se adecua al TRLH, y demás normas de rango legal.

QUINTA.- Sobre el contenido.

I. Objeto y ámbito de aplicación. El objeto es más amplio que la mera creación y regulación del registro, ya que algunos preceptos alcanzan a la funcionalidad del sistema contable (art.5.3), y en otros, artículos 4 y 9, se regula la tramitación de las facturas.

El artículo 1.3 acota el ámbito de aplicación a "*todas las entidades vinculadas o dependientes de la CARM que reúnan las condiciones del artículo 3.2 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público*"; la disposición transitoria primera amplia ese objeto a "*las restantes entidades que a efectos de contabilidad nacional se encuentren sectorizadas como sector público*", que deberán regular o implementar un registro de facturas en el plazo de 3 meses de la entrada en vigor del Decreto.

Tal marco respeta el mandato contenido en los artículos 2 y 3 del Proyecto de Ley estatal, que expresamente remite al ámbito de aplicación del TRLCAP (art.3.2).

II. La correlación funcional entre el registro general de documentos y el registro contable. En la concepción del registro contable de facturas regulado en el Proyecto tiene un papel protagonista la denominada unidad de recepción de facturas, toda vez que recibe la presentada por el proveedor y la introduce en el sistema, mediante su anotación, incorporando los datos mínimos necesarios para su tramitación contable posterior, singularmente, para el reconocimiento de la obligación. De ahí que el Proyecto preste una especial atención a la configuración de esta unidad.

De conformidad con el artículo 2 del Proyecto, es unidad de recepción de facturas, "cualquier unidad integrada en el Sistema Unificado de Registro de la Administración regional ante la que se presente una factura o documento sustitutivo", que procederá a su recepción y anotación, otorgándole un código identificativo (art. 6.1).

De conformidad con el artículo 32 de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, y su desarrollo reglamentario por Decreto 236/2010, de 3 de septiembre, de Atención al Ciudadano (arts. 32 y siguientes), el Sistema Unificado de Registro de la Administración Regional se configura como el conjunto de unidades que, para la debida constancia de cuantos escritos o comunicaciones se reciban o expidan en la misma, realizan funciones de registro de entrada o salida de los mismos, y está integrado por el Registro General, el Registro electrónico, las Oficinas Corporativas de Atención al Ciudadano, tanto generales como especializadas que realicen funciones de registro, y los registros de salida de los órganos administrativos.

La vinculación de las unidades de recepción de facturas con las que integran el Sistema Unificado de Registros de la Administración regional determina las siguientes consideraciones:

1) Debería excluirse del concepto de unidad de recepción de facturas a los registros de salida de los órganos administrativos, los cuales operan en sentido opuesto al de la recepción de la factura, pues su misión es comunicar a otros sujetos u órganos los actos dictados por el órgano administrativo correspondiente. Es decir, su función es emisora, no receptora. Es cierto que en el supuesto de devolución de la factura previsto en el artículo 9 del Proyecto, la comunicación de ello habrá de realizarse a través del registro de salida del órgano que efectúe la devolución, pero ello lo hará en atención a sus funciones propias como registro de salida (art. 35 del Decreto 236/2010), no pareciendo necesaria su configuración como unidad de recepción de facturas en los términos del artículo 2 del futuro Decreto.

2) De otro lado, la presentación de una factura ante cualquiera de las unidades que conforman el Sistema Unificado de Registro de la Administración regional ya conlleva su presentación ante un registro administrativo en los términos previstos en el artículo 38 LPAC, la cual, en rigor, constituye la obligación que el artículo 3 del proyecto de Ley estatal impone a los proveedores que la hayan expedido por los servicios prestados o los bienes entregados a la Administración. En consecuencia, la redacción del artículo 4 del Proyecto podría simplificarse, aludiendo a la obligación de presentar la factura ante un registro administrativo en los términos previstos en el artículo 38 LPAC, pues cuando el registro de la factura se realice por una unidad de la Administración regional, la presentación de aquélla ya se estará efectuando ante una unidad integrada en el Sistema

3) Atendida la diversidad de unidades que integran el Sistema Unificado de Registro y que, en consecuencia, revisten la condición de unidad de recepción de facturas, la designación de los titulares de la responsabilidad administrativa por la gestión, anotación e inscripción de la información, debería hacerse en términos más genéricos. En efecto, junto a unidades que dependen de la Consejería competente en materia de atención al ciudadano, tales como el Registro General (art. 33 Decreto 236/2010) y las Oficinas Corporativas de Atención al Ciudadano de carácter general (art. 28.3 Decreto 236/2010), existen otras, como las oficinas especializadas, que dependen orgánica y funcionalmente del centro directivo competente por razón de la materia objeto de sus funciones (art. 28.5, Decreto 236/2010), o el Registro electrónico, cuya gestión se atribuye a la Consejería competente en materia de innovación de los servicios públicos (art. 55 Decreto 302/2011, de 25 de noviembre). En consecuencia, la responsabilidad administrativa por la gestión, anotación e inscripción de la información que realizan las unidades de recepción de facturas no debería hacerse recaer sobre las Secretarías Generales de las Consejerías u órganos análogos del resto de entidades incluidas en el ámbito de aplicación del futuro Decreto, como hace el artículo 3.3 del Proyecto, sino en los titulares de aquellos órganos de los que dependen funcionalmente tales unidades.

III. Observaciones particulares al articulado.

1) Artículo 2. Resultan ajena a la definición de la Unidad de recepción de facturas las referencias finales a las anotaciones y a la acumulación de funciones, que son aspectos de las atribuciones de las citadas Unidades que mejor debieran situarse en el artículo 6.

2) Artículo 7. Llama la atención que frente a la pormenorizada atención que presta a la anotación del asiento de entrada de la factura en el registro, nada dice sobre el de salida, cuando alguna referencia, por mínima que sea, debiera darse.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula la siguiente

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- El Proyecto consultado desarrolla adecuadamente la legislación básica estatal en tramitación y es acorde con la normativa regional sobre hacienda y contabilidad, por lo que, en tal sentido, se dictamina favorablemente.

No obstante, V.E. resolverá.