

INFORME SSPI00065/16 PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECE LA GARANTÍA DE LOS TIEMPOS DE PAGO DE DETERMINADAS OBLIGACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA Y SUS ENTIDADES INSTRUMENTALES

Plazos para el pago de determinadas obligaciones económicas de la Junta de Andalucía. Reducción de plazos generales de contratos. Eficacia interna, no vinculando a los efectos del devengo de intereses de demora. Tutela judicial efectiva.

Remitido por la Ilma. Sra. Secretaria General Técnica de la Consejería de Hacienda y Administración Pública el proyecto de Decreto referenciado, para la emisión del informe preceptivo que contempla el artículo 78.2.a) del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, se formulan las siguientes

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. El presente Decreto tiene por objeto la reducción de los plazos establecidos con carácter general para el cumplimiento de las obligaciones económicas del sector público andaluz, si bien, sin una eficacia jurídica directa e inmediata para el acreedor, pues dichos plazos generales continuarían rigiendo a todos los efectos – principalmente para determinar el devengo de intereses de demora -, más allá de la vinculación respecto a esos plazos más breves que resultaría para los órganos encargados de la gestión de los pagos.

Esta disposición podría encuadrarse, por tanto, en el ámbito de las competencias siguientes:

1. Competencias exclusivas en materia de organización y estructura de sus instituciones de autogobierno (artículo 46.1ª del Estatuto de Autonomía de Andalucía, aprobado por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, en adelante: EAA).
2. Competencias exclusivas sobre la estructura y regulación de los órganos administrativos públicos de Andalucía y de sus organismos autónomos (artículo 47.1.1ª EAA).
3. Competencias exclusivas sobre la organización a efectos contractuales de la Administración propia (artículo 47.1.4ª EAA).
4. Competencias compartidas respecto al régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía (artículo 47.2.1ª EAA).
5. Competencias compartidas en materia de contratos (artículo 47.2.3ª EAA).
6. Competencias en materias de educación (artículo 52 EAA), salud, sanidad y farmacia (artículo 55 EAA), de servicios sociales (artículo 61 EAA), o de justicia gratuita (artículo 150.1 EAA) y todas aquellas implicadas en las materias en las que rija el Decreto.

7. En relación con todas ellas, téngase en cuenta también la cláusula general del artículo 85 del EAA, según el cual, *“En el ámbito de las competencias que se le atribuyen en el presente Estatuto, le corresponden a la Comunidad Autónoma de Andalucía, además de las facultades y funciones expresamente contempladas en el mismo, todas aquellas que, por su naturaleza, resulten inherentes a su pleno ejercicio.”*

Por otra parte, aunque no es una norma atributiva de competencias, se recomienda aludir al artículo 189.3 del EAA, sobre principios a seguir en la ejecución del gasto público.

En cualquier caso, teniendo en cuenta que el Decreto tendría en su parte sustancial solo una eficacia jurídica interna de forma inmediata y directa, no hay duda de las competencias autonómicas para su aprobación.

SEGUNDA. En cuanto al marco normativo en el que se insertaría la presente disposición, el sentido de ésta sería principalmente el de que la Administración autonómica se impusiera a sí misma el objetivo de cumplir determinaciones obligaciones dinerarias en plazos más reducidos que los resultantes de las normas generales, principalmente, de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, que establece medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales (en adelante: Ley 3/2004) y del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (en adelante: TRLCSP). No obstante, queda claro que la Administración solo se situaría en mora cuando no pagara en estos plazos más amplios, sin que del solo incumplimiento de los plazos más breves que ahora se establecerían derivaran las consecuencias jurídicas propias del retraso en el pago, más allá de la facultad conferida al acreedor para poder reclamar y obtenerlo de una entidad de crédito.

TERCERA. Para terminar de presentar el proyecto normativo sometido a informe, diremos que se estructura en 19 artículos repartidos en cinco Capítulos, a los que se añaden seis disposiciones adicionales, tres disposiciones transitorias, cuatro disposiciones finales y un Anexo, estimándose por nuestra parte que dicha división resulta coherente con sus contenidos.

CUARTA. De acuerdo con los artículos 43.5 y 45.1.c) de la Ley 6/22206 de 24 de octubre, de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, se recomienda motivar debidamente en el expediente que el trámite de audiencia a la ciudadanía cuyos derechos e intereses legítimos se han considerado afectados por la ley proyectada se haya conferido precisamente a través de cada una de las organizaciones y asociaciones que constan en el mismo, en cuanto se consideren reconocidas por la ley, además de que agrupan o representan a esa ciudadanía y de que sus fines guardan relación directa con el objeto de la disposición.

Por otra parte, también en cuanto a la tramitación a seguir para la aprobación del presente proyecto de Decreto, se advierte que estaría sometido a informe preceptivo de la Comisión Consultiva de Contratación Administrativa, de acuerdo con el artículo 2.1.a) del Decreto 93/2005, de 29 de

marzo, que regula su organización y funciones, y teniendo en cuenta que sus normas inciden en las relaciones jurídicas correspondientes a contratos de las Administraciones Públicas sometidos al TRLCPS.

Por último, el Decreto podría considerarse dictado en desarrollo y ejecución del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2010, de 1 de marzo (en adelante: TRLGHP), debiendo por ello ser objeto de dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de Andalucía.

QUINTA. Pasamos ya al estudio pormenorizado de cada uno de los apartados del texto remitido:

5.1.- Parte expositiva: Se recomienda hacer referencia de forma diferenciada, en el ámbito de los contratos administrativos cuyos efectos se rigen por el TRLCSP, a los plazos de pago y a las reglas para su cómputo que resulten de aplicación, según se trate del pago del precio (artículo 216 TRLCSP) o del pago del saldo de liquidación (artículo 222 TRLCSP).

5.2.- Artículo 1: La referencia a los consorcios de la Administración de la Junta de Andalucía debería hacerse exactamente a los que estuvieran adscritos a la misma.

5.3.- Artículo 2.1: Incluyéndose a las Instituciones en el ámbito subjetivo del Decreto, deberían tenerse en cuenta las singularidades que en su caso puedan derivar de la normativa específica y respectiva de las mismas, según la remisión que se hace a la misma en el artículo 3 del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, cuya aplicación se declara a su vez en la Disposición adicional segunda de la LAJA.

En cuanto al ámbito subjetivo, entendemos que debería preverse también a los fondos sin personalidad jurídica.

5.4.- Artículo 2.2: Resulta confusa la determinación hecha de las obligaciones económicas que estarían sujetas al régimen proyectado, pues en este precepto se alude a los pagos "*derivados de la ley*", fuente a la que, sin embargo, no se alude posteriormente en el artículo 4.

Por otro lado, también planteamos nuestras dudas acerca de si en el concepto de "*personas jurídicas privadas*" deberían considerarse incluidas las del sector público.

5.5.- Artículo 3: Sería redundante aludir a "*las personas a las que se les haya transmitido válidamente el citado derecho*" después de hacerlo a "*las personas acreedoras*", toda vez que los cesionarios del derecho de crédito pasarían a tener la consideración jurídica de acreedores.

No haciéndose distinción, se advierte que las personas jurídicas públicas que tuvieran la consideración de entidad instrumental o consorcio adscritos a la Administración de la Junta de

Andalucía también se beneficiarían de las disposiciones del Decreto, en cuanto tuvieran la condición de acreedores (por ejemplo, beneficiarios de subvenciones).

5.6.- Artículo 4.1.primer párrafo: No debería mencionarse en este precepto el objetivo al que respondería el establecimiento de un plazo de pago más breve que el previsto con carácter general, sin perjuicio de que se cite en la parte expositiva y en el artículo 1.

5.7.- Artículo 4.1.a): Debería determinarse si la remisión a las categorías indicadas del Anexo II del TRLCSP, de 14 de noviembre, lo sería únicamente a los efectos de los contratos de servicios, o si bien, también sería de aplicación para determinar los contratos de gestión de servicios públicos afectados por el Decreto.

5.8.- Artículo 4.1.c): Según la forma en la que se resuelva la duda que acabamos de plantear sobre el subapartado a), así podrían entenderse incluidos o no los conciertos sanitarios, educativos y de servicios sociales en el concepto de contratos de gestión de servicios públicos empleado en el mismo, pudiendo ser redundante por ello la alusión del subapartado c). Por tanto, debe quedar clara la diferencia conceptual que existiría entre los contratos de gestión de servicios públicos del subapartado a) y los conciertos referidos en el c), particularmente, en lo que se refiere a los de servicios sociales, pues en las materias de educación y de sanidad sí hay normativa especial que regula los conciertos.

En cuanto a la referencia a los convenios en los mismos sectores, cabe preguntarse si estarían comprendidos los que instrumentaran la concesión de subvenciones y ayudas, o éstos solo quedarían incluidos si así se previera en el Anexo del Decreto, de modo que, en otro caso, sus plazos de pago serían los del apartado 2 de este mismo artículo.

5.9.- Artículo 4.1.e): Ha de establecerse expresamente si las becas y ayudas al estudio referidas serían solo aquellas cuyos beneficiarios fueran alumnos de cursos de Formación Profesional para el Empleo.

5.10.- Artículo 4.1.párrafo noveno: Parece que en este párrafo se habría fijado el *dies a quo* del plazo de veinte días naturales para los supuestos de los subapartados a), b) y c) de este apartado, pues se alude al contrato, al convenio y al concierto. Y ello se habría hecho aplicando las reglas derivadas del TRLCSP. Sin embargo, dada la variedad casuística que podría generar su aplicación a los convenios, se recomienda establecer reglas particulares para las obligaciones nacidas de los mismos, sobre todo teniendo en cuenta que los mismos no hayan previsto la recepción de bienes o servicios algunos, o bien, no contemplaran un procedimiento de aceptación o comprobación para verificar la conformidad de aquéllos con lo dispuesto en el convenio.

Además, deberían mencionarse expresamente las reglas de cómputo aplicables a los supuestos de los subapartados d) (Obligaciones derivadas de la dispensación de medicamentos por las

oficinas de farmacia financiadas por la Administración de la Junta de Andalucía) y f) (Compensaciones económicas por los servicios de asistencia jurídica gratuita).

En cualquier caso, respecto a las reglas de cómputo establecidas en la versión remitida, hemos de advertir que habría que contemplar también cuál sería el plazo de pago y cómo se contaría en el caso de que la Administración no verificara en el plazo correspondiente la conformidad de los bienes y servicios con lo dispuesto en el contrato – en el caso de los contratos administrativos, este plazo sería de treinta días o de un mes después de la entrega de los bienes o prestación del servicio, según se trate del abono del precio o de la liquidación (artículos 216.4.segundo párrafo y 222.2 del TRLCSP) -.

5.11.- Artículo 4.2: Previsto este apartado para subvenciones y ayudas, debe concretarse si la fecha de la resolución o certificación sería la de su firma o la de notificación o publicación.

5.12.- Artículo 4.2.quinto párrafo: Debe precisarse el alcance exacto que se pretende dar a la previsión relativa al informe del artículo 43.a) del Reglamento de los procedimientos de concesión de subvenciones de la Administración de la Junta de Andalucía, aprobado mediante el Decreto 282/2010, de 4 de mayo.

Según el precepto al que se remite, *“Si las bases reguladoras de la concesión contemplan el compromiso de pago de las subvenciones en una fecha determinada, se recabará informe de la Dirección General competente en materia de tesorería cuando el pago deba ordenarse por dicha Dirección General, por las Delegaciones Provinciales de la Consejería competente en materia de Hacienda o por la tesorería propia de las agencias.”*

Proyectando sobre el artículo ahora analizado el contenido reproducido, no queda claro si se trata de introducir la exigencia de este mismo informe cuando la normativa reguladora de subvenciones concedidas en atención a una situación o con pagos anticipados prevea o vaya a prever el pago en fechas determinadas. En ese caso, sería innecesaria la remisión, además de introducir cierta confusión, bastando con establecer directamente el carácter preceptivo del informe de la Dirección General competente en materia de tesorería.

Entenderlo de otra manera llevaría igualmente a recomendar que se prescindiera de este apartado, pues la exigencia del informe derivaría ya del Decreto 282/2010.

5.13.- Artículo 4.2.sexto párrafo: Entendemos que, si la resolución que excepcionara la aplicación del impedimento para el pago previsto en el artículo 124.1 del TRLGHP se emitiera con anterioridad a la comprobación de la justificación de la subvención, habría que estar a esta última actuación para iniciar el cómputo del plazo de pago, aplicándose entonces las reglas generales sentadas en los apartados anteriores.

Decimos esto porque de lo contrario podría estar previéndose el pago anticipado de la subvención respecto al momento de la justificación más allá del supuesto admitido en el artículo 124.3 del TRLGHP.

5.14.- Artículo 5: Se recomienda modificar aquellas disposiciones que actualmente regulen los plazos en los que deben llevarse a cabo las actuaciones ordenadas en este artículo, para garantizar de este modo la coherencia sistemática del ordenamiento y evitar la dispersión normativa sobre una misma materia.

5.15.- Artículo 5.1: Según se desprendería de la rúbrica de este artículo y de su primer párrafo, en el mismo se trataría de ordenar el procedimiento de gestión del pago de las obligaciones derivadas de contratos, conciertos y convenios.

Sin embargo, el subapartado a) se sustenta en el TRLCSP, haciéndose referencia expresa al mismo y a las reglas de determinación de los plazos de pago previstas en esa disposición.

Por tanto, debería corregirse esta falta de concordancia.

Por otra parte, el ámbito de aplicación de este artículo comienza delimitándose por referencia a entes sometidos a contabilidad presupuestaria, por contraposición a las entidades instrumentales no sometidas a contabilidad presupuestaria, contempladas en el apartado 3 del mismo artículo y a las que se les ordenaría adaptar sus plazos de tramitación para cumplir el plazo de pago previsto en el artículo 4.1. Al respecto, hemos de indicar que debería precisarse el concepto de ente o entidad sometida a contabilidad presupuestaria. Y por otro lado, no parece que los apartados 1 y 2 del artículo 5 pretendan referirse únicamente a entidades instrumentales, sino también a órganos administrativos de la Administración de la Junta de Andalucía.

5.16.- Artículo 5.1.a): Sin perjuicio de la observación anterior, si analizamos las reglas concretamente establecidas, hemos de hacer las siguientes consideraciones.

En primer lugar, si acudimos al artículo 216 del TRLCSP, apreciamos como en el mismo se hace referencia a los documentos que *“acrediten la conformidad con lo dispuesto en el contrato de los bienes entregados o servicios prestados”*; sin embargo, en el proyecto no se prevé lo dispuesto en el contrato como término de comparación para establecer la conformidad correspondiente.

Por otro lado, en el mismo precepto del TRLCSP se prevé el inicio del plazo de treinta días desde la entrega efectiva de los bienes, concepto este último que es el que debería emplearse en el Decreto en lugar del de recepción de los bienes.

Al margen de las reglas del artículo 216 del TRLCSP, habría que tener en cuenta también las del artículo 222, sobre el cumplimiento de los contratos y recepción de la prestación, así como sobre el abono del saldo de la liquidación.

En orden a respetar el artículo 4.2 de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, que establece medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, y los artículos 216 y 222 del TRLCSP, en el párrafo segundo del apartado a) del artículo 5.1 debería contemplarse que la factura se presentara después de la expedición de los documentos que acreditaran la conformidad de los bienes y servicios con el contrato, incluidas las actas de recepción y conformidad, supuesto en el que el plazo de pago se contaría a partir de la fecha de presentación de la factura. Debería concretarse de ese modo la fecha después de la cual debería haberse presentado la factura para que se aplicara este criterio de cómputo, corrigiéndose así la imprecisión en la que se incurre en la versión remitida con la fórmula “*después de dicha fecha*”.

5.17.- Artículo 5.1.b): Como antes hemos advertido, la conformidad habría que expresarla respecto a los bienes entregados o servicios prestados y en relación con el contrato.

En cuanto a las actuaciones que corresponderían al órgano gestor para el rechazo y devolución de la factura, para su corrección o su conformidad, todas ellas deben entenderse sin perjuicio de las que se atribuyen al órgano contable en el Decreto 75/2016, de 15 de marzo, por el que se crea el Registro Contable de Facturas de la Administración de la Junta de Andalucía y se establece su régimen jurídico.

5.18.- Artículo 5.1.f): Dado que la Tesorería General de la Junta de Andalucía incluye en su ámbito a las agencias administrativas – artículo 72.1 TRLGHP -, sus Tesorerías no deberían contemplarse de forma separada en este precepto.

5.19.- Artículo 5.2: Ha de estarse a los criterios establecidos en la normativa sectorial correspondiente para determinar el inicio del plazo en los supuestos de compensaciones económicas por los servicios de asistencia jurídica gratuita y de la dispensación de medicamentos por las oficinas de farmacia.

5.20.- Artículo 5.2.f): Se recomienda señalar un plazo para la subsanación de las deficiencias por el interesado, considerándose que el plazo de tres días hábiles se habría fijado únicamente para efectuar el oportuno requerimiento de subsanación.

5.21.- Artículo 6.1: Damos por reproducida aquí la misma observación hecha antes sobre el artículo 4.2, de modo que debería concretarse si la fecha determinante sería la de firma de la resolución o certificación o la de su notificación o publicación.

En cualquier caso, entendemos que por “*documento que acredite el derecho al cobro*” se entiende la “*resolución o certificación del órgano competente que acredite la realización de la actividad, proyecto u objetivo o la adopción del comportamiento*” a la que se refiere el artículo 4.2.a).

5.22.- Artículo 6.4: Ha de precisarse el concepto jurídico de *“entes no sometidos a contabilidad no presupuestaria”*.

5.23.- Artículo 9.2: En este apartado se prevé que las funciones de la Oficina de Atención a las Personas Acreedoras correspondan a una unidad administrativa. En orden a la calificación jurídica exacta de esta unidad, ténganse en cuenta los razonamientos que posteriormente desarrollaremos acerca de la posible eficacia jurídica que, para los derechos y la situación jurídica de los acreedores, pudieran tener las actuaciones administrativas relacionadas con las reclamaciones de pago que se regularían en el Decreto, pues, de acuerdo con el artículo 13.2 de la LAJA, *“Tendrán la consideración de órganos las unidades administrativas a las que se atribuyan funciones que tengan efectos frente a terceros o cuya actuación tenga carácter preceptivo.”*

5.24.- Artículo 10.1: Debería hacerse remisión a las normas específicas que regulen la estructura y funcionamiento de cada entidad instrumental para identificar el órgano competente en orden a nivelar por el cumplimiento de los plazos establecidos.

5.25.- Artículo 11.2.c): Debe trasladarse aquí el contenido completo del artículo 14.2.c) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, de modo que se declare incluidos a los notarios y registradores de la propiedad y mercantiles.

5.26.- Artículo 12: Esta función de asistencia debería preverse antes en el artículo 8.

Por otro lado, téngase en cuenta que el ejercicio de dicha función podría no considerarse participación directa o indirecta en potestad pública alguna o en la salvaguarda de los intereses generales de la Administración Pública, razón por la que no estaría reservada a funcionarios de carrera ex artículo 9.2 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre. Esta misma consideración debe entenderse reproducida para el **expositivo III de la parte introductoria** del Decreto.

5.27.- Artículo 12.5: No se justifica porqué no podría expedirse el certificado si el acreedor mantuviera deudas de derecho público en periodo ejecutivo con la Administración de la Junta de Andalucía.

En su caso, se recomienda determinar cuál sería la eficacia del certificado en un posible procedimiento de compensación de deudas.

5.28.- Artículo 13: En este precepto se regularía el denominado “certificado acreditativo de la existencia de deudas vencidas, líquidas y exigibles garantizadas”, entendiéndose el mismo como el documento que se generaría accediendo el acreedor a la referida como Oficina Virtual de la Consejería competente en materia de Hacienda, y que serviría como título de prueba de la existencia de un crédito a favor contra el sector público andaluz y por razón de alguno de los conceptos incluidos en el ámbito de aplicación del Decreto.

El primero de los aspectos característicos de este certificado en el que nos detendremos se refiere a la necesaria concurrencia de las condiciones de vencidas, líquidas y exigibles en las deudas para su incorporación a uno de estos documentos. Así, hay que partir de que en el Decreto se deja claro que el mismo no afectaría a los plazos establecidos en las normas generales para el pago de las obligaciones correspondientes, de modo que los mismos seguirían rigiendo para determinar el devengo de intereses de demora (artículo 19 del Decreto), como también debe entenderse que para la prescripción. O lo que es lo mismo, el vencimiento de los plazos más breves previstos en el proyecto no significaría el vencimiento de la deuda a los efectos ordinarios. Por tanto, una obligación que no se hubiera cumplido en el plazo establecido en el Decreto pero cuyo plazo general aun no se hubiera terminado, no parece que pudiera considerarse vencida y exigible, no pudiendo por ello emitirse el certificado en cuestión respecto a dicha deuda.

Esto llevaría a que una obligación en esa situación no pudiera reclamarse conforme al artículo 14 del Decreto hasta que no hubiera vencido y fuera ya exigible según las normas generales respectivas, pues la aportación del certificado se establece en ese precepto como condición imprescindible para la procedencia de dicha reclamación.

Sin perjuicio de esta observación principal, hemos de entrar en el análisis de la identificación de la Oficina Virtual de la Consejería con competencia en materia de Hacienda como medio de obtención del certificado. En este sentido, debe identificarse plenamente dicha Oficina, remitiéndose a la normativa que en su caso regule la misma.

Por otra parte, el párrafo segundo del apartado 1 debería modificarse en su redacción, pues la propuesta podría dar a entender que la supervisión por la Oficina de Atención a las Personas Acreedoras de la expedición del certificado se realizaría a través de un código de verificación, cuando este último simplemente se estaría previendo a los efectos de dicha expedición.

Tratándose de atribuir a la Oficina de Atención a las Personas Acreedoras funciones relativas a la emisión del certificado acreditativo de la existencia de obligaciones vencidas, líquidas y exigibles garantizadas, así deberían preverse en el artículo 8.

Por último y también con carácter destacado, hemos de referirnos al carácter meramente informativo que se le atribuye en el apartado 2 a este certificado, declarándose su eficacia únicamente para habilitar al acreedor en orden a presentar las reclamaciones del artículo siguiente. Sin embargo, el certificado referido podría considerarse como un acto de la Administración de reconocimiento de la obligación respectiva, más aún cuando se exige que la misma sea vencida, líquida y exigible, con los efectos que el ordenamiento vincula a esa actuación, principalmente para el devengo de intereses de demora y para el inicio del cómputo del plazo de prescripción del derecho a exigir el pago de las obligaciones reconocidas, y por mor de este Decreto, para habilitar un procedimiento específico de cobro a través de entidades de crédito.

Esto mismo ha de tenerse en cuenta en el artículo 19, sobre intereses.

5.29.- Artículo 14.5.a): Debería fijarse un plazo para el ejercicio por el acreedor de la opción prevista, de modo que, debiendo garantizarse su coherencia con el de dos días hábiles señalado en el artículo 16.1 para su cómputo desde la expedición de la acreditación positiva del derecho de cobro.

En definitiva, ha de quedar claramente establecido cuál sería, por un lado, el plazo del que dispondría el acreedor para optar por cobrar a través de una entidad de crédito, cuál regiría, por otro, para la expedición de la acreditación positiva del crédito, y qué plazo se aplicaría, en su caso, para que la entidad correspondiente hiciera efectivo el pago.

5.30.- Artículo 14.7: Cabe preguntarse cuál sería el Reglamento de organización y funcionamiento de la Tesorería General de la Junta de Andalucía, teniendo en cuenta que la disposición reguladora actualmente de la Tesorería es el Decreto 46/1986, de 5 de marzo, que aprueba el Reglamento general de Tesorería y Ordenación de Pagos de Andalucía y no contiene un artículo 62.

En cualquier caso, ha de estarse al artículo 76 bis del TRLGHP.

5.31.- Artículo 15.1 y .3: Otro de los pilares fundamentales del Decreto lo constituiría la negación de la condición de recurso de las reclamaciones previstas en el artículo 14, como también la improcedencia que se declara de impugnación alguna contra sus respuestas.

Esta exclusión podría ir en contra del derecho a la tutela judicial efectiva, pues consideramos que podrían darse supuestos en los que las actuaciones de la Administración o de sus entidades instrumentales en ejecución de este Decreto serían susceptibles de recurso.

Piénsese, por ejemplo, en el caso en el que se negare al solicitante el certificado acreditativo de las deudas por consideraciones relativas a su condición de acreedor, a la existencia de una deuda, o a la condición de ésta como vencida, líquida y exigible, o bien, en el supuesto en el que el certificado se emitiera por un importe inferior al atribuido por el acreedor a su crédito. Téngase en cuenta también que el sentido de la respuesta a una reclamación se fundara en alguna de las circunstancias citadas.

Nos parece que con actuaciones de este tenor la Administración podría estar afectando a la situación jurídica y a los derechos del interesado, siendo así que éste tendría derecho a reaccionar contra las mismas a través de su impugnación en vía administrativa y judicial.

Entendemos que en el Decreto se estarían confundiendo dos planos. Por un lado, estaría el propósito de que el vencimiento de los plazos para el pago previstos en esta disposición no determinara el vencimiento de la deuda a los efectos jurídicos ordinarios, de tal manera que se estaría conformando una suerte de obligación natural dineraria. Y por otro, se encontraría el entendimiento de que las actuaciones de la Administración conducentes a cumplir esa obligación natural no afectarían a

la obligación jurídica estricta, por lo que no serían susceptibles de recurso alguno por no tener trascendencia jurídica para el interesado. Sin embargo, como hemos advertido, sí podría ser que, antes de la exigibilidad del crédito a todos los efectos, la Administración ya estuviera declarando la procedencia o no de su pago.

Además, téngase en cuenta que, al no fijarse un plazo para la presentación de las reclamaciones previstas en este artículo 15, cabría la interposición de la misma cuando ya hubiera concluido el plazo generalmente dispuesto para el pago, de modo que versarían, al fin y al cabo, sobre la procedencia del pago de una deuda ya considerada en rigor como vencida. A tales efectos, advertimos la posibilidad de que el acreedor impugnara la inactividad de la Administración, conforme al artículo 29 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de Jurisdicción Contencioso Administrativa, y al artículo 217 del TRLCSP.

Tampoco se dice nada sobre la posible revisión de oficio o declaración de lesividad de las respuestas correspondientes.

5.32.- Artículo 15.4: Parece que, al contrario de lo dispuesto en el proyecto, la intervención de la Oficina de Atención a las Personas Acreedoras tendría más sentido cuando la deuda fuera objeto de un recurso administrativo o judicial, para, precisamente, evitar los efectos perjudiciales que para la Hacienda Pública podría tener la dilación de ese procedimiento de impugnación si finalmente procediera el pago reclamado.

5.33.- Artículo 18.1: Se advierte que el TRLCSP y la Ley 3/2014 no prevén la suspensión de los plazos cuyo transcurso determinaría el devengo de intereses de demora.

5.34.- Artículo 19.3: Deben salvarse también los plazos establecidos en el artículo 222.4 del TRLCSP.

5.35.- Disposición adicional segunda: Es necesario delimitar rigurosamente el ámbito al que podría extenderse la aplicación del presente Decreto. Así, no queda claro si la ampliación prevista como posible en la Disposición adicional segunda para que pudiera acordarse de forma efectiva por la Consejería competente en materia de Hacienda estaría contemplada para todo tipo de obligaciones, o bien, únicamente para prestaciones dinerarias que participaran de la naturaleza jurídica de ayudas o subvenciones.

Esta confusión deriva de la imprecisión de la locución empleada en dicha Disposición, que alude a la posibilidad de *“añadir nuevos supuestos de atención en los plazos de pago garantizados en este Decreto”*, mientras que el artículo 4.2 prevé el plazo de cuarenta y cinco días para las *“subvenciones y ayudas destinadas a materias sanitaria, educativa y de servicios sociales o aquellas otras que puedan establecerse conforme a la disposición adicional segunda”*.

Al margen de la concreción recomendada, se advierte que el Decreto solo conferiría margen a la Consejería competente para someter las obligaciones respectivas al plazo de cuarenta y cinco días, no al de veinte.

5.36.- Disposición adicional primera.3: Consideramos que la posibilidad de que la Tesorería General de la Junta de Andalucía asumiera el pago de deudas de las Universidades Públicas de Andalucía debería estar prevista en norma con rango legal, toda vez que éstas no quedan incluidas en su ámbito, según el artículo 72.1 del TRLGHP.

5.37.- Disposición adicional tercera: Ha de especificarse cuál sería la garantía cuya suspensión provisional podría acordarse por la Consejería competente en materia de Hacienda, de modo que quede claro si se está haciendo referencia a los plazos más breves de pago previstos en el Decreto, a las reclamaciones y actuaciones de la Oficina de Atención a las Personas Acreedoras, o al pago por entidades de crédito.

5.38.- Disposición transitoria primera: No tendría por qué coincidir el ámbito delimitado inicialmente en su rúbrica – expedientes en tramitación – con el finalmente indicado, a sensu contrario, en su contenido – obligaciones nacidas antes de la entrada en vigor del Decreto -.

5.39.- Disposición transitoria tercera: Parece que el término de referencia sería la entrada en vigor exactamente de las disposiciones de la Ley 39/2015 relativas al registro electrónico.

En cualquier caso, hemos de plantear si sería posible antes la presentación de las reclamaciones en los registros telemáticos dependientes de la Junta de Andalucía {artículo 83.1 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía (en adelante: LAJA)}, y por extensión, en los que pudieran tener este carácter en los Ayuntamientos (artículo 82.2 de la LAJA), de acuerdo con lo previsto en la Disposición transitoria cuarta de la Ley 39/2015.

5.40.- Disposición final primera.3: El contenido del Censo Único de Activos Financieros de la Junta de Andalucía sería más amplio que el que indica su denominación, pues junto a los activos financieros, se incluirían el efectivo y los derechos de cobro de cualquier naturaleza.

Disposición final segunda: Ha de mejorarse su redacción para dejar claro si los plazos establecidos en el Decreto proyectado – así como el régimen accesorio a los mismos, entendemos – serían de aplicación a subvenciones y ayudas concedidas tras su entrada en vigor aunque la convocatoria fuera anterior. Además, ha de determinarse cuál sería el régimen al que habría que estar para aquellas subvenciones y ayudas cuya convocatoria fuera anterior y el plazo de presentación de solicitudes fuera indefinido o se abriera sucesiva y periódicamente.

5.41.- Anexo: Al contrario de lo que podría presumirse a partir del artículo 4, en el Anexo no solo se identifican aquellas otras prestaciones y ayudas que tendrían garantizadas un plazo de pago de veinte días según el apartado 1.g) de aquél, o las subvenciones y ayudas destinadas a materias

sanitaria, educativa o de servicios sociales para las que se prevé un plazo de cuarenta y cinco días (artículo 4.2), sino que también se incluirían gastos susceptibles de ser encuadrados en los primeros subapartados del artículo 4.1.

Por tanto, ha de asegurarse la coherencia interna del Decreto al respecto.

Por otra parte, en este Anexo se clasifican como gastos del sector educativo los correspondientes a las becas y ayudas al estudio y al alumnado de los cursos de formación profesional para el empleo. Sin embargo, este encuadramiento no sería correcto si se tratara del sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral (Ley 30/2015, de 9 de septiembre, que regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral).

SEXTA. Desde el punto de vista técnico normativo, hemos de recomendar que se modifique la división del contenido del artículo 4, con la finalidad de exponer claramente y de forma ordenada las reglas dispuestas en el mismo.

Es cuanto me cumple someter a la consideración de V.I. sin perjuicio de que se cumplimente la debida tramitación procedimental y presupuestaria.

En Sevilla, a 14 de noviembre de 2016.



El Letrado de la Junta de Andalucía
Antonio Lamela Cabrera.