

INFORME RELATIVO AL PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE REGULA EL PROCEDIMIENTO DE ANTICIPO DE CAJA FIJA Y LA PRIORIZACIÓN DE PAGOS MENORES.

En relación con el citado proyecto de Orden, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 45.2 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, esta Secretaría General Técnica emite el siguiente informe:

CONSIDERACIONES GENERALES:

El objeto del presente proyecto normativo es la regulación y desarrollo del procedimiento de anticipo de caja fija, así como la implantación de los criterios para priorizar los pagos menores, tanto de aquellos que deriven de gastos tramitados a través del procedimiento de anticipo de caja fija, como de aquellos otros que procedan de gastos tramitados mediante el procedimiento general cuyo importe sea inferior a cinco mil euros.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS:

PRIMERA.- Competencia de la Comunidad Autónoma en la materia.

La materia corresponde al ámbito de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma. En virtud del artículo 156 de la Constitución, así como del capítulo III del título VI del Estatuto de Autonomía para Andalucía, la Comunidad Autónoma de Andalucía tiene competencia en la referida materia. Además, hay que tener presente las competencias que ostenta, entre otras, en las materias de autoorganización y procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia de la Comunidad, en virtud de los artículos 46.1.^a y 47.1.1.^a respectivamente.

SEGUNDA.- Competencia de la persona titular de la Consejería de Hacienda y Administración Pública.

Con respecto al procedimiento de anticipo de caja fija, hay que tener en cuenta los artículos 119.3 del Estatuto de Autonomía para Andalucía; 129.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; 44.2 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía; 26.2.a) de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía y, específicamente, el artículo 56 bis del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, que en su último apartado dispone que "*se habilita a la persona titular de la*

Consejería con competencia en materia de hacienda para proceder a la regulación y desarrollo de este procedimiento de anticipo de caja fija".

En lo referente a los criterios para priorizar los pagos menores, la habilitación para el establecimiento de los mismos vendría dada por la disposición final sexta del Decreto 40/2017, de 7 de marzo, por el que se regula la organización y el funcionamiento de la Tesorería General de la Junta de Andalucía y la gestión recaudatoria.

A mayor abundamiento, el artículo 1.1 del Decreto 206/2015, de 14 de julio, por el que se regula la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda y Administración Pública determina que corresponden a dicha Consejería las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de Hacienda Pública y, en concreto, la gestión de la Tesorería y de la deuda pública (apartado 3 del citado artículo 1).

TERCERA.- Régimen jurídico.

En cuanto al marco jurídico relativo a esta materia de Hacienda Pública, debe tenerse en cuenta, entre otra normativa, el Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo; el Decreto 40/2017, de 7 de marzo, que regula la organización y el funcionamiento de la Tesorería General de la Junta de Andalucía y la gestión recaudatoria; y el Decreto 149/1988, de 5 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Intervención de la Junta de Andalucía.

CUARTA.- Tramitación: aspectos destacables.

Consta en el expediente el acuerdo de la Intervención General de la Junta de Andalucía, de 27 de febrero de 2017, sobre la innecesariedad de la realización de los trámites a los que se refiere el 45.1.c) de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, y justificando la decisión de no proceder a la apertura del trámite de audiencia a la ciudadanía, en sus diversas formas, en la tramitación de este proyecto de Orden, "*a/ tratarse la disposición a aprobar de una norma de carácter organizativo del Gobierno y la Administración de la Junta de Andalucía*".

En este sentido, el informe HPPI00013/15 de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, de 22 de enero de 2015, sobre el anterior proyecto de Orden por la que se regulaba el procedimiento de anticipo de caja fija y se establecían sus normas de control, le otorgaba dicho carácter a este tipo de normas; y el dictamen n.º 101/2015, de 18 de febrero de 2015, del Consejo Consultivo de Andalucía sobre el referido proyecto de Orden señalaba, en su página 12,

que *“en efecto, en el entendimiento de que no se trata de una disposición que afecte a los derechos e intereses legítimos de la ciudadanía, ... ya que la disposición proyectada afecta únicamente al procedimiento de caja fija y al control a aplicar por la Intervención General”*.

De conformidad con el artículo 133.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, *“Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la ... Administración autonómica, ...”*. Y el artículo 45.1.e) de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, establece que *“El trámite de audiencia a la ciudadanía, en sus diversas formas, reguladas en la letra c), no se aplicará a las disposiciones de carácter organizativo del Gobierno y la Administración de la Junta de Andalucía o de las organizaciones dependientes o adscritas a ella”*.

Como consecuencia, al tratarse de un proyecto de norma de carácter organizativo interno no se ha considerado necesaria la realización de los mencionados trámites por la Intervención General. Ahora bien, todo ello sin perjuicio de las consultas que se han llevado a cabo a diversos órganos directivos de todas las Consejerías sobre el proyecto de Orden que nos ocupa, que entendemos es el trámite de audiencia a que se refiere la Intervención General en su informe de valoración, y de la solicitud de informes preceptivos, cuyas observaciones han sido valoradas por la Intervención General en su informe de 27 de mayo de 2018. En concreto, en virtud del acuerdo de la Intervención General de la Junta de Andalucía, de 27 de febrero de 2017, se han realizado consultas facultativas a los órganos directivos de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, así como a las Secretarías Generales Técnicas de todas las Consejerías y a las Secretarías Generales de las Agencias administrativas y de régimen especial.

QUINTA.- Observaciones sobre la parte expositiva y la parte dispositiva del proyecto de Orden.

Parte expositiva:

Quinto párrafo: en el último renglón, donde dice: *“... 3.005,06€”*, se sugiere decir, *“... 3.005,06 euros”*, de manera que la cita de cantidades se realice de manera uniforme a lo largo del texto. Asimismo, de este modo se recogería la cita de la cantidad tal y como figura en el artículo 2.1.b) de la Orden de la Consejería de Hacienda y Administración Pública de 25 de febrero de 2015, por la que se regula el procedimiento de anticipo de caja fija y se establecen sus normas de control.

Sexto párrafo: en el segundo renglón, y siguiendo el apéndice a) de las Directrices de técnica normativa, el uso de las mayúsculas debe restringirse lo máximo posible en el texto, de tal forma que donde dice: “*Anticipo de Caja Fija*”, se propone que se diga: “*anticipo de caja fija*”. Esta indicación se hace extensible para cada vez que se mencione al anticipo de caja fija a lo largo de todo el texto.

En el octavo renglón de este mismo párrafo, se recomienda que cuando menciona a “*los pagos de cuantía no superior a 5.000€*”, se utilice siempre la misma terminología a lo largo de todo el texto, en consonancia con lo dispuesto por el artículo 1.2 del proyecto de Orden, que trata del objeto: pagos “*cuyo importe sea inferior a cinco mil euros*”.

Octavo párrafo: en el primer renglón, cuando se menciona que “*... de forma complementaria, mediante una disposición adicional, ...*”, se recomienda que se precise que es la disposición adicional quinta.

Parte dispositiva:

Artículo 1. Objeto.

El tenor literal del apartado 2 es el siguiente: “*Asimismo, se establece la de priorización de pagos menores, aplicable tanto a los pagos tramitados por el procedimiento de anticipo de caja fija, como a aquellos gastos tramitados por el procedimiento general de pagos cuyo importe sea inferior a cinco mil euros*”. Esta forma de identificación de los gastos cuyos pagos se priorizan es similar a la utilizada a lo largo del proyecto de orden, si bien se aprecia que no existe uniformidad en la redacción. A modo de ejemplo puede citarse del preámbulo, el párrafo cuarto (*pagos derivados del procedimiento general de gestión del gasto*), párrafo séptimo (*gastos tramitados por el procedimiento general de pagos*) y párrafo undécimo (*gastos tramitados por el procedimiento general de pagos*). A lo largo del articulado se utilizan fórmulas similares en el artículo 2.4 (*gastos tramitados por el procedimiento general de pagos*) y en el artículo 9.2 (*documento de pago tramitado a través del procedimiento general de pago de las obligaciones*).

En orden a lograr una mayor coherencia interna del texto, se sugiere que se revisen estas expresiones, de manera que se eviten dudas sobre el régimen jurídico aplicable.

Artículo 4. *Tramitación de los gastos.*

Dice así: *"Las facturas emitidas por entidades proveedoras relacionadas en el artículo 4 de la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público, que se tramiten mediante el procedimiento de anticipo de caja fija, se excluyen del uso obligatorio de la factura electrónica establecido en el artículo 3 de la Orden de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, de 29 de enero de 2015, por la que se regula el punto general de entrada de facturas electrónicas de la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como el uso de la factura electrónica en la Administración de la Junta de Andalucía y en las entidades del sector público andaluz."*

Ante esta regulación se realizan las siguientes consideraciones de orden jurídico:

El artículo 4 de la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, regula el uso de la factura electrónica en el sector público. En su apartado primero señala que todos los proveedores que hayan entregado bienes o prestado servicios a la Administración Pública podrán expedir y remitir factura electrónica, estableciendo la obligación de usar la factura electrónica para determinadas entidades, especificando al mismo tiempo que: *"No obstante, las Administraciones Públicas podrán excluir reglamentariamente de esta obligación de facturación electrónica a las facturas cuyo importe sea de hasta 5.000 euros ..."*. Este artículo tiene carácter básico en virtud de la disposición final quinta de la Ley 25/2013, de 27 de diciembre.

Por lo tanto, este precepto posibilita que la Administración Autonómica, a través de una norma de carácter reglamentario, pueda exceptuar de la obligación del uso de la factura electrónica cuando su importe no supere los cinco mil euros.

En nuestro ámbito autonómico, se dictó la Orden de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, de 29 de enero de 2015, que regula el punto general de entrada de facturas electrónicas de la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como el uso de la factura electrónica en la Administración de la Junta de Andalucía y en las entidades del sector público andaluz. Su artículo 3 se titula de la *"Obligatoriedad del uso de la factura electrónica"*, y excluye de dicha obligación las facturas cuyo importe sea de hasta 5.000 euros, en consonancia con lo dispuesto por la Ley 25/2013, de 27 de diciembre.

Ahora bien, en su último párrafo prevé que: *"No obstante, será obligatorio el uso de la factura electrónica cualquiera que sea su cuantía, para las entidades proveedoras relacionadas en el artículo 4 de la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, que anteriormente hayan presentado una factura electrónica"*

en el Punto General de Entrada de Facturas Electrónicas, dirigida a la Administración de la Junta de Andalucía o a cualquiera de las entidades incluidas en el artículo 2.1 a), b), c) y d) de la presente Orden".

Sentado el régimen jurídico aplicable en esta materia, se sugiere simplificar y aclarar la redacción del artículo 4.4, proponiéndose la siguiente : "*Se excluyen de la obligación de facturación electrónica a las facturas que se tramiten mediante el procedimiento de anticipo de caja fija, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 4 de la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público, así como por el segundo párrafo del artículo 3 de la Orden de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, de 29 de enero de 2015, que regula el punto general de entrada de facturas electrónicas de la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como el uso de la factura electrónica en la Administración de la Junta de Andalucía y en las entidades del sector público andaluz*".

Artículo 6. Procedimiento de fiscalización:

En el apartado 6.3.a).2.º se hace referencia a "*...la tramitación del expediente administrativo de revisión y/o el expediente de reintegro de pagos indebidos...*". Se realizan dos observaciones:

En primer lugar, recordar que lo que se tramitan son procedimientos, no expedientes, recomendándose que se revisen estos extremos a lo largo de todo el texto.

En segundo lugar, con respecto al procedimiento de reintegro de pagos indebidos, se recuerda que en el informe de valoración de la Intervención General, de fecha 27 de mayo de 2018, sobre las observaciones efectuadas al presente proyecto de Orden, al hilo de las observaciones formuladas por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Turismo y Deporte, la Intervención General señala que "*se considera la propuesta de que la Dirección General de Tesorería y Deuda Pública, al tratarse de un asunto de su competencia, elabore un texto normativo desarrollando el procedimiento de reintegro de pagos indebidos tramitados por el procedimiento de anticipo de caja fija...*". En este punto se sugiere que por parte de la Intervención General se de traslado a la Dirección General de Tesorería y Deuda Pública de este extremo para su conocimiento y a los efectos oportunos.

Disposición adicional cuarta. Medidas para garantizar las operaciones de traspaso.

Su contenido es más propio de una disposición transitoria, de acuerdo con lo dispuesto en la regla 40 de las Directrices de técnica normativa.

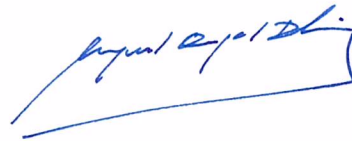
Disposición adicional quinta. Habilitación.

La disposición referente a la habilitación es la sexta, no la quinta, por lo que se recomienda su rectificación en el texto.

Es cuanto cabe informar, salvo mejor criterio fundado en Derecho, o criterio técnico especializado por razón de la materia.

Sevilla, 29 de mayo de 2018.

El Jefe del Servicio de Legislación



Fdo.: Miguel Ángel Dabán Castro

VºBº

La Secretaria General Técnica



Fdo.: María del Mar Clavero Herrera

