



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

ANTECEDENTES

PRIMERO.-Por la Dirección General de Presupuestos y Finanzas se elaboró un primer borrador de Decreto, en el mes de agosto de 1997, al que se acompañó un informe jurídico favorable a su tramitación, que fundamentaba el dictado de la norma con rango de Decreto en el artículo 58.2 de la Ley 1/1988, de 7 de enero, del Presidente, del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (en adelante, Ley del Presidente). El referido informe, en su apartado III, reconocía como aplicable la Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de julio de 1958 (L.P.A. en lo sucesivo), norma que, en aquel momento, debía ser utilizada para examinar la adecuación del expediente al procedimiento legalmente previsto. En ese apartado se mencionaba la tramitación en 1995 de un proyecto similar que había sido informado por la Dirección de los Servicios Jurídicos, del que se habían aceptado algunas de sus observaciones incorporándose al actual. Dejaba a criterio de la Secretaría General de la Consejería continuarlo o comenzar de nuevo el procedimiento dado el tiempo transcurrido desde entonces, pero indicando que, en todo caso, debía ser sometido a informe del Consejo de Estado, trámite que quedó pendiente en 1995. A la vista de los escritos de 5 de septiembre de 1997 de su titular dirigidos al resto de las Consejerías, la Secretaría General optó por incoar un nuevo procedimiento.

SEGUNDO.- Obran en el expediente los siguientes informes favorables al proyecto, algunos de ellos con precisiones:

- Del Servicio Jurídico de la Secretaría General de la Consejería de Economía y Hacienda.
- De la Asesoría Facultativa de la Secretaría General de la Consejería de Industria, Trabajo y Turismo.
- Del Servicio Jurídico de la Secretaría General de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura y Agua.
- Del Servicio Jurídico de la Consejería de Cultura y Educación.
- De la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma.
- De la Intervención General.

TERCERO.- Tras la emisión de los anteriores, por el Centro proponente se elaboraron sendos informes sobre la asunción o no de las observaciones efectuadas, elevándose a la Secretaría

General el texto definitivo que, por comunicación del titular de la Consejería, fue remitido a este Órgano Consultivo el 14 de julio. Observadas deficiencias en el expediente recibido, mediante comunicación del Presidente del Consejo Jurídico, de 24 de julio, se requirió su subsanación.

Una vez completado el expediente, V.E. dispuso su remisión al Consejo Jurídico, de conformidad con lo establecido en el artículo 12.5 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo.

A la vista de tales antecedentes procede formular las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del dictamen.

El expediente remitido a la consideración de este Órgano consultivo se refiere a un Proyecto de Decreto por el que se regula el Régimen de Funcionamiento y Gestión de las Cuentas y de los Fondos Integrantes del Tesoro Público Regional que, según su Preámbulo, es desarrollo reglamentario de los preceptos contenidos en el Título III de la Ley 3/1990, de 5 de abril, de Hacienda de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (Ley de Hacienda, en lo sucesivo). En consecuencia, el Consejo Jurídico lo dictamina con carácter preceptivo, en aplicación del número 5 del artículo 12 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo.

SEGUNDA.- Procedimiento.

Por lo que hace al procedimiento seguido en la tramitación del proyecto ahora analizado, ha de notarse que en los actos de impulso dictados se reconoce la necesaria aplicación de la L.P.A., vigente en el momento de su inicio. Es correcta la invocación si tenemos en cuenta que la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, derogadora de los artículos 129 a 132 de la L.P.A., entró en vigor posteriormente.

Como se ha dicho en el apartado primero de los Antecedentes, la Consejería proponente demuestra con su actuación haber entendido que el proyecto ahora examinado es originador de un procedimiento diferente al tramitado en 1995, que no llegó a su término porque, al menos, faltó la evacuación del informe del Consejo de Estado según manifiesta la Asesoría Jurídica de la Dirección General de Presupuestos y Finanzas. Admitida la legalidad de la opción y aunque es éste un procedimiento diferente, entiende el Consejo Jurídico que habría sido enriquecedor para el proyecto examinado que al expediente se hubiesen incorporado las actuaciones realizadas en aquella ocasión o, al menos, se hubiesen explicitado las razones de su paralización, dado que su conocimiento podría influir en el enjuiciamiento de la legalidad, acierto y oportunidad de la iniciativa. Ha de tenerse en cuenta que no se han acompañado más estudios e informes previos que las garanticen (artículo 129. 1 de la L.P.A) que el referido informe de la Asesoría Jurídica de la Dirección General de Presupuestos y Finanzas, emitido el día 5 de agosto de

1997.

No puede considerarse cumplido el requisito exigido por el número 1 del artículo 130 de la L.P.A. de que conste el informe de la Secretaría General de la Consejería, pues no se entiende como tal el elaborado por su Servicio Jurídico. Su emisión es competencia del titular de la Secretaría General, por aplicación de ese precepto y del artículo 50.2 h) de la Ley del Presidente. Deberá subsanarse la falta.

Asimismo ha de destacarse que en la fase de instrucción debía haberse solicitado el parecer de unos entes especialmente afectados por la disposición proyectada. Nos referimos a los Organismos autónomos a los que va a resultar de aplicación plena la regulación diseñada.

Nuevamente el Consejo debe llamar la atención sobre la necesidad de un mayor rigor en la tramitación de los procedimientos a fin de evitar que se produzcan incumplimientos legales como el que se observa en el caso presente, en que el informe de la Intervención General ha sido evacuado con posterioridad al de la Dirección de los Servicios Jurídicos, transgrediendo el carácter último, sin contar a éste Consejo Jurídico, que debe tener su dictamen a tenor de lo dispuesto en el número 3 del artículo 23 del Decreto 56/1996, de 2 de agosto, por el que se regula la estructura de la Consejería de Presidencia.

TERCERA.- Consideración general.

El artículo 61 de la Ley de Hacienda, en su número 1, dispone que el Tesoro Público Regional depositará sus fondos en el Banco de España y en entidades de crédito y ahorro. Su número 2 prescribe que: "Reglamentariamente se determinarán los servicios que pueden concertarse con las entidades indicadas en el número anterior". De esta última afirmación es de la que, básicamente, trae causa el presente Decreto, por más que su título induzca a pensar en una regulación mucho más amplia, que alcance a una pormenorización exhaustiva de los diferentes aspectos integrantes de lo que su título también denomina "régimen de funcionamiento y gestión ...de los fondos integrantes del Tesoro Público Regional".

Si se estudia con detenimiento el texto propuesto se puede afirmar que son tres los fines que persigue:

1º. El primero es el de disciplinar los aspectos básicos del servicio de tesorería a demandar de las entidades financieras en las que se depositen los fondos públicos, para lo que es imprescindible la apertura de las correspondientes cuentas bancarias. Así es como se entiende que el proyecto se limite prácticamente a concretar los tipos de cuentas bancarias, su definición y características básicas, unas reglas mínimas sobre su modo de funcionamiento y la identificación de los responsables de su gestión.

3º. Por último, se aprecia una intención de conseguir lo que se podría definir como "regularización de la situación actual del servicio de tesorería" para lo que se dictan instrucciones dirigidas a la cancelación de las cuentas preexistentes que no se ajusten a la nueva regulación y autorización de apertura de nuevas cuentas.

A continuación se estudian por separado los tres grupos de preceptos que se proponen para alcanzar las finalidades indicadas.

CUARTA.- Regulación del servicio de tesorería.

Los recursos financieros del Tesoro Público Regional están integrados por el dinero, los valores o créditos de la Comunidad Autónoma y sus Organismos Autónomos (nº 1 del artículo 59 de la Ley de Hacienda). A todos ellos, en su denominación de "fondos públicos", se extiende el mandato del artículo 61.1 de la misma al señalar que han de depositarse en el Banco de España o entidades de crédito y ahorro, distinguiéndose de los servicios que pueden concertarse con ellas, para lo que la Ley hace una remisión a reglamento en su número 2. Es decir, la lectura de este precepto permite diferenciar el depósito de los fondos, como contrato sustantivo con la entidad financiera, y el resto de servicios que con ellas se pueden concertar, entre los que se encuentra el servicio de tesorería o, como ha sido tradicional denominarle, servicio de caja. A él se refiere el número 4 del artículo 16 de la Ley de Hacienda que dispone: "Podrán prestar el servicio de caja, los bancos, cajas de ahorro y cooperativas de crédito, que en adelante serán llamadas Entidades de Depósito, a los que la Consejería de Economía y Hacienda atribuya dicho servicio, con el alcance y condiciones que ésta establezca". Antes de seguir es conveniente hacer una serie de delimitaciones conceptuales que han de tenerse presentes al analizar el proyecto.

La constitución de los depósitos bancarios lleva consigo el nacimiento de una relación contractual entre el cliente (en este caso, la Comunidad o sus Organismos autónomos) y la entidad. Dicha relación tiene sustantividad propia pero, en la práctica, precisará de la apertura de una cuenta bancaria como elemento accesorio, aunque imprescindible. Las anotaciones en esta cuenta aparecen como el cauce formal de las relaciones entre ambos entes, constituyendo la vía a cuyo través se ejecutan los ingresos y pagos percibidos u ordenados por el cliente. Es decir, una cosa es el contrato de depósito y otra la cuenta bancaria, normalmente "cuenta corriente", abierta en virtud de otro contrato distinto.

Tampoco debe identificarse la "caja" con la "cuenta" (bancaria): Caja, en la acepción que ahora nos interesa, es un concepto más amplio que el de cuenta. Cajas son todas aquellas en las que se sitúan (depositan) materialmente fondos o valores integrantes, en este caso, del Tesoro Público Regional. Como hemos dicho, sólo cuando el depósito se realiza en una entidad de crédito es cuando surge la "cuenta", cuya existencia da pie a que se concierten, entre otros, los servicios de caja. Ese concepto de caja situada en una entidad financiera cuya manifestación externa es la cuenta es el que utilizaba en su redacción inicial el artículo 110.1 de la Ley General Presupuestaria, de 4 de enero de 1977, que aunque ha sido derogado posteriormente, a los efectos que aquí interesa es suficientemente ilustrativo. Decía literalmente: " Los fondos de los Organismos autónomos del Estado se situarán en las Cajas del Tesoro. Cuando estuvieran en las de éste en el Banco de España, sus cuentas figurarán bajo la rúbrica general ... " .

Sentadas estas bases podemos comenzar señalando que el proyecto remitido se decanta por un tipo de cuenta bancaria, la cuenta corriente, como la idónea para servir a los fines que pretende. La cuenta corriente presenta ventajas derivadas de su propia naturaleza que la convierten en pieza básica de una tesorería moderna. Por ello nada hay que objetar a que, para el servicio de tesorería, sea el único tipo de cuenta a utilizar según el artículo 4º. Sin embargo, la regulación de cada una de las tres clases de cuentas corrientes que hace el proyecto en sus artículos 5º, 6º y 7º, es mínima. El régimen proyectado podría mejorar si se hubieran realizado las siguientes precisiones:

1º. Dada la especial naturaleza del Banco de España, habría sido conveniente hacer una remisión expresa al convenio regulador de las cuentas que en él puedan abrirse a tenor de lo dispuesto en los artículos 13 y 14 de la Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España, con el fin de que el régimen del futuro Decreto sea aplicable únicamente a las cuentas abiertas en las restantes entidades de crédito y ahorro.

2º. Aunque no es función del legislador proporcionar definiciones, si lo hace es conveniente que sean lo más precisas posible. De ahí que se hayan observado con detenimiento las que sobre las distintas clases de cuentas corrientes suministra el proyecto y, de acuerdo con ello, se estime necesario advertir que la definición que da el artículo 5º de las cuentas corrientes operativas no es todo lo precisa que debiera. Incluye el cumplimiento de todas las funciones del Tesoro Público Regional y, como quiera que el propio proyecto regula otros dos tipos de cuentas corrientes, que han de cumplir alguna de esas funciones, habría sido conveniente añadir al concepto que trata de precisar la alusión a que, además de lo dicho, no tengan la naturaleza de cualquiera de los otros dos modelos. En esto coincide el Consejo Jurídico con la precisión hecha por la Dirección de los Servicios Jurídicos en su informe de 24 de abril de 1998.

3º. El artículo 6º define las cuentas restringidas de recaudación como las que tienen por objeto facilitar el proceso de recaudación de determinados ingresos, pero no concreta cuáles. De la lectura del número 2 de ese artículo se deduce que puede ser cualquier tipo de ingreso que la orden de apertura autorice. Hubiera sido más correcto entonces suprimir el número 2 rectificándolo el número 1 en el sentido de incluir en la definición este hecho, es decir, expresando que serán aquellas que se abran para facilitar el proceso de recaudación de aquellos ingresos que en la orden de autorización se determinen.

Ahora bien, para poder abrir una cuenta del tipo de las señaladas en una entidad de crédito ("de depósito", a decir de la Ley de Hacienda), será necesario que la Consejería de Economía y Hacienda la haya autorizado previamente como "entidad colaboradora en la recaudación de los derechos económicos de la Hacienda Regional", según dispone el párrafo segundo del número 4 del artículo 16 de la Ley de Hacienda. En consecuencia, la definición debería incluir necesariamente la mención de que ha de tratarse de entidades de crédito o ahorro a las que la Consejería de Economía y Hacienda haya autorizado para colaborar en la gestión recaudatoria.

Otro concepto de cuenta restringida, diferente al contenido en el proyecto, lo encontramos en la Orden de 15 de junio de 1995, del Ministerio de Economía y Hacienda. En él no hay alusión a la finalidad de facilitar la recaudación, a la que se refiere en un apartado anterior, identificándose por los caracteres de ser no retribuida y sin devengo de comisiones, no pudiendo hacerse en ella más anotaciones que los abonos y una única anotación de adeudo cada quincena para proceder a ingresar el saldo en la cuenta del Tesoro. Todas esas características están recogidas, con términos similares, en los diferentes números del artículo 6º del proyecto.

4º. No se incluye en todo el proyecto mención alguna a los deberes de información que han de pesar sobre las entidades de crédito y ahorro en las que se abran las cuentas. Es cierto que la concreción de esos deberes en algunos de sus aspectos (v.g.: qué estados han de rendir, a qué órgano los han de remitir, y con qué periodicidad) puede quedar diferida a las condiciones

de cada contrato de apertura, pero sería conveniente, para conseguir la uniformidad de la actuación administrativa, que así se hiciera constar en el proyecto.

5º. Aunque el número 2 del artículo 7º prohíbe la existencia de descubiertos en las cuentas restringidas de pagos, es ésta una prohibición que debe hacerse extensiva a las otras dos clases de cuentas. Es perfectamente posible que se diera el caso en las cuentas operativas, y más difícil, pero no imposible, en el de las cuentas restringidas de ingresos. Si no se prohíbe expresamente se crearía la apariencia de estar permitiéndolo, con lo que se habilitaría una posibilidad de financiación no prevista en el Decreto si no es a través de la vía de las operaciones financieras pasivas en las que, en la práctica, la cuenta corriente se utiliza como instrumento para la apertura de crédito, quedando en descubierto desde que se dispone de los fondos. Ahora bien, en ese caso, no se trataría de una cuenta operativa, ni restringida de recaudación ni de pagos. Se estaría ante una cuenta corriente especialmente abierta a tal efecto y diferente de las tres que regula el proyecto como idóneas para prestar el servicio de tesorería.

6º. El hecho de que las cuentas corrientes restringidas de pagos sólo puedan recibir ingresos provenientes de la Dirección General de Presupuestos y Finanzas o del Organismo autónomo (ha de entenderse que los ingresos provendrán de las transferencias que ambos ordenen desde las cuentas operativas) es contrario a la posibilidad de que las subcajas del sistema de anticipos de caja fija reciban fondos procedentes de la caja central (nº 6 del artículo 5 de la Orden de 14 de abril de 1994, reguladora de los Anticipos de Caja Fija). En consecuencia, debe rectificarse la redacción para dejar a salvo la posibilidad de que las cuentas restringidas de pagos puedan recibir ingresos procedentes de otras cuentas de la misma naturaleza correspondientes a una caja de la que dependa, ya que, si no, por aplicación de la Disposición Final Primera quedaría derogada en este punto la Orden reguladora de los Anticipos de Caja Fija.

7º. En el artículo 7º, número 5, se establece el deber de comunicar a la Dirección General de Presupuestos y Finanzas los nombramientos y ceses, así como los de funcionarios designados para disponer mancomunadamente de los fondos, pero establece que ha de hacerse conjuntamente con la petición de apertura o cancelación de cuenta corriente. Si se entiende de esa manera todas las ventajas derivadas de la existencia permanente del ente público que permite, a su vez, una existencia indefinida en el tiempo de las cuentas bancarias, quiebra si a cada cambio de personas autorizadas para operar con la cuenta ha de seguir su cancelación. Parece ser que, en este caso, se ha confundido la persona titular de las cuentas bancarias (Comunidad Autónoma o sus Organismos autónomos, según el artículo 4º) con las personas autorizadas, esto es, los claveros. Como consecuencia, debería rectificarse el número 5 del artículo 7º del proyecto para no unir nombramientos y ceses de habilitados pagadores o cajeros, con aperturas y cancelaciones de cuentas.

8º. El artículo 8º, en su número 2, atribuye a la Dirección General de Presupuestos y Finanzas y a la Intervención General, la competencia para efectuar "...el registro y supervisión de saldos y movimientos de la totalidad de las cuentas corrientes del Tesoro Público Regional...", y todo ello "...con independencia de la rendición de cuentas y del control de los registros contables, a cargo de los responsables directos de las mismas...". Se considera inadecuada la redacción del precepto porque no se puede atribuir a unos órganos administrativos como los dichos la realización de semejantes operaciones. No es posible que la Dirección General de

Presupuestos y Finanzas "registre", en el sentido de anotar, los movimientos de la totalidad de las cuentas corrientes. Esta es función de la entidad financiera que la realiza exclusivamente. Si el término ha querido emplearse en su acepción de examen, se considera más adecuada la redacción propuesta por la Intervención General, según la cual el párrafo debería ser "...efectuará las comprobaciones que considere oportunas de la totalidad de las cuentas del Tesoro Público regional".

9º. Se echa en falta la inclusión en el proyecto de la concreción del tipo de cuentas bancarias a utilizar para la colocación de los excedentes de tesorería, cuentas previstas en el ámbito local por el artículo 178.1 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, de Haciendas Locales. También está prevista su existencia en la norma reguladora de la contabilidad de la Comunidad Autónoma. Así, en el Plan General de Contabilidad Pública de la Región de Murcia, se incluyen las cuentas del subgrupo 577 "Bancos e instituciones de crédito. Cuentas financieras", que recogerán todos los saldos a favor de la Comunidad Autónoma o sus Organismos autónomos de cuentas financieras como consecuencia de la colocación de excedentes de tesorería en bancos e instituciones de crédito. Teniendo en cuenta las características y finalidad de las operaciones financieras activas no parece que los tipos de cuentas regulados se adecuen plenamente a ellas.

10º. Por último, dado el sistema de tesorería que se ha diseñado, con la existencia de cuentas bancarias pero también de cajas de efectivo en las que estén depositados los fondos públicos, la creación de un Registro de Cajas y Cuentas podría facilitar el conocimiento exacto y, en consecuencia, el control de la tesorería, con lo que se estaría consiguiendo un doble objetivo: a) Evitar situaciones en las que pudiera haber alguna cuenta o caja autorizada sin que el documento obre en poder de la Dirección General de Presupuestos y Finanzas; y b) coadyuvar a la consecución de uno de los fines de la contabilidad pública que, según el apartado b) del artículo 94 de la Ley de Hacienda, es el de conocer el movimiento y situación de la tesorería.

QUINTA.- Regulación de la gestión de los fondos.

Dedica el proyecto su artículo 1º a enunciar los "Principios informadores" de la gestión del Tesoro Público Regional. Entre ellos incluye, como se dijo en la Consideración Primera, los principios de suficiencia, puntualidad en el pago, maximización de rentabilidad y minimización de costes. Cada uno de ellos presenta un nexo de unión más o menos próximo con una de las dos vertientes de la actividad financiera de la Comunidad Autónoma y sus Organismos autónomos: los pagos y los ingresos. Así, los de suficiencia y puntualidad, están en íntima conexión con los pagos - aplicación o consumo de los recursos -, mientras que los otros dos, maximización de rentabilidad y minimización de coste, lo están con los ingresos - obtención de financiación -. Junto con este precepto, sólo en los artículos 3º y 8º pueden encontrarse normas sobre gestión de fondos. En el artículo 3º la que exige la propuesta motivada de la Dirección General de Presupuestos y Finanzas para que el Consejero de Economía y Hacienda disponga la realización de operaciones financieras, tanto activas como pasivas; y en el artículo 8º las que señalan los responsables directos de la gestión de los fondos según el tipo de cuentas.

La primera conclusión que cabe extraer es la insuficiencia del régimen de gestión de fondos diseñado por el proyecto. En la custodia y manejo de los fondos públicos, la Administración ha de mostrar un especial rigor y a ello ha de contribuir una regulación lo más precisa posible, debiendo huir de las

meras proclamaciones grandilocuentes que, al no ser desarrolladas de modo minucioso, luego quedan vacías de contenido. De poco sirve proclamar los principios de suficiencia y puntualidad en el pago de las obligaciones si no se disponen los cauces a cuyo través se haga posible alcanzar esos objetivos. Por ejemplo, y aunque no lo exige expresamente la Ley de Hacienda, al amparo de esos principios se podría prever en el Decreto la elaboración de un Plan Anual de Disposiciones del Tesoro, con el que se procuraría garantizar la existencia de los fondos precisos en el momento adecuado para la satisfacción de las obligaciones de la Hacienda Regional.

SEXTA.- Regularización de la situación actual del servicio de tesorería.

A la vista de todo lo expuesto es necesario formular las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El Consejo Jurídico considera loable el interés de la Consejería de Economía y Hacienda por iniciar el proceso de regulación de un sector tan importante como el del Tesoro Público Regional ante la falta de normativa propia sobre la materia, aunque hubiera sido preferible la redacción de un completo Reglamento de Tesorería. A pesar de su carácter de desarrollo parcial de las prescripciones de la Ley de Hacienda, el proyecto presentado, en su conjunto, resulta adecuado para alcanzar los objetivos que se propone.

SEGUNDA.- No obstante lo anterior, considera este Órgano Consultivo, dando cumplimiento a lo previsto en el número 3 del artículo 61 de su Reglamento, que para que el texto que definitivamente se apruebe lo sea de acuerdo con su parecer, deberá actuarse de conformidad con las siguientes observaciones que se estiman esenciales:

1. Consideración segunda, párrafo tercero, referente al informe que ha de emitir la Secretaría General de la Consejería.
2. Consideración cuarta, número 1º, sobre remisión al convenio a suscribir con el Banco de España para las cuentas que se abran en él.
3. Consideración cuarta, número 2º, referente a la modificación de la definición de las cuentas corrientes operativas realizada en el artículo 5º.
4. Consideración cuarta, número 5º, respecto a la inclusión de una norma general de prohibición de existencia de descubiertos en las cuentas corrientes del servicio de tesorería.
5. Consideración cuarta, número 6º, para salvar la posibilidad de que las cuentas corrientes restringidas de pagos puedan recibir ingresos de otras de igual naturaleza, por estar así previsto en la regulación de las transferencias de fondos entre la caja central y las subcajas en el sistema de Anticipos de Caja Fija.
6. Consideración cuarta, número 7º, sobre modificación del número 5º del artículo 7º para

desvincular los nombramientos y ceses de los responsables del manejo de los fondos de la apertura y cancelación de las cuentas.

7. Consideración cuarta, número 8º, sobre modificación de la redacción del artículo 8º en lo relativo a las competencias de la Dirección General de Presupuestos y Finanzas y la Intervención General.

8. Consideración cuarta, número 9º, sobre inclusión de la regulación de las cuentas bancarias a utilizar para la colocación de excedentes de tesorería.

9. Consideración sexta, sobre el procedimiento de regularización de las autorizaciones de cajas de efectivo mediante su previsión en la Disposición Transitoria y modificación de la Disposición Adicional Segunda.

No obstante, V.E. resolverá.

