



**Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia**

**ANTECEDENTES**

PRIMERO.- La Disposición Final Tercera de la Ley 11/1998, de 28 de diciembre, de Medidas Financieras, Administrativas y de Función Pública Regional, dispone:

«1. Se autoriza al Consejo de Gobierno para que, en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la presente Ley, apruebe un texto refundido de la Ley 3/1990, de 5 de abril, de Hacienda de la Región de Murcia, que incluya, además de las modificaciones introducidas por esta Ley, las modificaciones introducidas por las siguientes leyes:

- Ley 3/1991, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para 1992.
  - Ley 5/1992, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para 1993.
  - Ley 7/1993, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para 1994.
  - Ley 8/1994, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para 1995.
  - Ley 13/1995, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para 1996.
  - Ley 11/1996, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para 1997.
  - Ley 4/1997, de 24 de julio, de Construcción y Explotación de Infraestructuras de la Región de Murcia.
  - Ley 7/1997, de 29 de octubre, de Tasas, Precios Públicos y Contribuciones Especiales.
  - Ley 13/1997, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Presupuestarias y Administrativas.
  - Ley 7/1998, de 4 de diciembre, de Modificación de la Ley 3/1990, de Hacienda de la Región de Murcia, y de adecuación de determinadas disposiciones tributarias a la normativa estatal.
2. La autorización para refundir se extiende, además, a la regularización, aclaración y armonización de los textos legales que se refunden, epigrafiando, en su caso, los títulos, capítulos y artículos del texto refundido.»

**SEGUNDO.-** Para hacer uso de tal autorización, el día 17 de febrero de 1999 el Secretario General de la Consejería de Economía y Hacienda acordó la elaboración y tramitación por el órgano que dirigía, de forma coordinada con la Dirección General de Presupuestos y Finanzas (DGPF), de un proyecto de Decreto Legislativo por el que se aprobaba el Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia, Ley 3/1990, de 5 de abril (LH).

**TERCERO.-** En cumplimiento de dicho encargo, en marzo siguiente se elaboró un primer borrador y una Memoria explicativa, emitiéndose el día 17 de marzo informe favorable por el Servicio Jurídico de la Secretaría General.

**CUARTO.-** Remitido el proyecto a la Dirección de los Servicios Jurídicos ésta evacuó su dictamen el 6 de mayo. En él, tras una consideración genérica positiva sobre el borrador estudiado, se hacían determinadas apreciaciones que demandaron su posterior estudio por la DGPF. Este órgano informó el 25 de mayo sobre las observaciones realizadas, admitiendo



algunas y rechazando otras por diversas razones. Tras ello procedió a elaborar un segundo borrador que es el que, según la diligencia de 27 de mayo del Sr. Vicesecretario de la Consejería, constituye el texto definitivo del Proyecto de Decreto Legislativo por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia, sobre el que se ha de pronunciar este Órgano Consultivo.

**QUINTO.-** Con las actuaciones anteriormente relacionadas, según consta en el Extracto de Secretaría suscrito el 27 de mayo, su titular entendió ultimados todos los trámites a falta del dictamen del Consejo Jurídico, a cuyo fin fue remitido por V.E. el expediente mediante comunicación de ese mismo día.

A la vista de tales antecedentes procede formular las siguientes

## **CONSIDERACIONES**

### **PRIMERA.- La Ley de Hacienda y su evolución.**

La publicación de la Ley 3/1990, de 5 de abril, de Hacienda de la Región de Murcia, constituye uno de los principales hitos en el desarrollo de la potestad legislativa de esta Comunidad Autónoma. A su través se pretendió dotar de estabilidad a la normativa reguladora de una materia, la Hacienda Pública Regional, que hasta entonces se había caracterizado por la contingencia propia de las sucesivas leyes de presupuestos, tal como se desprende de su Exposición de Motivos. Pero ya desde el inicio de su andadura esa estabilidad no fue tal, al menos en determinados ámbitos específicos, advirtiéndose continuos cambios, año tras año, que han motivado la necesidad de reunir en un único texto la regulación vigente. Una visión global de la vida de la LH nos ilustrará sobre las parcelas que mayor número de alteraciones han experimentado, sirviendo de base desde la que contemplar el Proyecto remitido para su dictamen.

Los cambios más significativos han sido los relativos al eje central de la Hacienda Pública Regional: el Presupuesto y su financiación, con la consiguiente repercusión en el Tesoro. El primero, contemplado como instrumento de planificación y ejecución anual de ingresos y gastos (reconocimiento de derechos y contracción de obligaciones) y, el segundo, como institución encargada de los cobros y los pagos (realización de los derechos y cumplimiento de las obligaciones).

Si observamos la evolución de esas modificaciones podemos clasificarlas, diferenciándolas por razón del principio rector de la Hacienda al que han afectado:

#### **1º. Anualidad presupuestaria.**

Uno de los principios reguladores de la Hacienda Pública Regional recogido en el artículo 4 de la LH, la anualidad presupuestaria, es el que más se ha visto afectado por las continuas modificaciones. La necesidad de fijar ese límite temporal para la duración del ejercicio ha supuesto, en la práctica, la imposibilidad de su aplicación a determinados gastos que por su naturaleza o circunstancia de realización no permiten su ejecución en un período tan corto. Esto explica que de las 11 modificaciones habidas desde la entrada en vigor de la LH, 7 de ellas hayan afectado al artículo 35 que regulaba los compromisos de gasto de carácter plurianual (Leyes 3/1991, 13/1995, 11/1996, 4/1997, 13/1997, 7/1998 y 11/1998). Como quiera que ese tipo de gastos, normalmente inversiones, precisa de una financiación a largo plazo, sus cambios han traído aparejados los relativos al endeudamiento, que fue objeto de dos modificaciones consecutivas mediante las Leyes 7/1993 y 8/1994. Al propio tiempo, la rigidez de la anualidad presupuestaria ha provocado la existencia de remanentes de crédito no utilizados a fin del ejercicio que, sin embargo, las Consejerías demandaban para afrontar gastos que estimaban necesario realizar aunque debieran trasladarse a los siguientes. Ha sido ésta, la vía de las incorporaciones de crédito, la segunda por la que la anualidad del presupuesto ha sufrido sus mayores quiebras, ocasionando dos modificaciones de la



regulación de los gastos (Ley 13/1997 y Ley 11/1998), con el contrapeso, en materia de su financiación, que ha exigido la revisión de las normas de liquidación del presupuesto para definir el remanente de tesorería (Leyes 11/1996, 13/1997 y 11/1998).

## **2º. Principio de control.**

El hecho mismo de la sustitución, en virtud de la Ley 11/1998, del clásico principio de intervención por el de control, más amplio, da una idea de la preocupación mantenida a lo largo de estos años para que la flexibilización de los procedimientos de gestión, exigida por una Administración más dinámica, no implicara minoración en el deseable rigor propio de la normativa reguladora del empleo de los fondos públicos. En esa lucha entre ambos objetivos se inscribe la «dulcificación» de la modalidad de fiscalización o intervención realizada por la Ley 8/1994, estableciendo el sistema de fiscalización limitada previa, compensado con la revisión al alza del control financiero operada por la Ley 11/1998.

También en este ámbito de la preocupación por el control deben inscribirse las distintas modificaciones efectuadas en materia de subvenciones y ayudas públicas, segunda en importancia por razón de su número. Han sido cuatro las ocasiones en que de una u otra manera se ha alterado la regulación inicial de la LH (Leyes 3/1991, 11/1996, 13/1997 y 11/1998).

## **3º. Principio de contabilidad.**

La preocupación por la mejora de contabilidad como método para reflejar todas las operaciones de contenido económico realizadas y los resultados de esa actividad, así como instrumento que proporciona información necesaria para el desarrollo de las funciones propias del ente sobre el que versa, ha supuesto la modificación de la redacción inicial de la LH en diversas ocasiones. Podemos citar, por ejemplo, la efectuada por la Ley 13/1997, que incluyó una definición del «compromiso de ingreso», como fase previa al reconocimiento del derecho, único acto que, hasta entonces, tenía acceso a la contabilidad de los ingresos. A partir de su introducción, la contabilidad pública había de reflejar ese estadio intermedio por mandato expreso del artículo 42.4 (en el Proyecto es el 45.4). Otro ejemplo de la preocupación por la mejora de la contabilidad lo supone la minuciosa, incluso didáctica, regulación que introdujo la Ley 11/1996 en el artículo 52 LH (actual artículo 55 del Proyecto), sobre la definición y método de cálculo del remanente de tesorería, tanto del afectado como del no afectado. Por último, la modificación que de manera más notoria ha incidido en la contabilidad ha sido la que ha llevado a cabo la Ley 13/1997, que ha perseguido clarificar el concepto, contenido y tramitación de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma.

El conocimiento de las ideas expuestas permite formar mejor el criterio con el que se debe estudiar el texto remitido, que no debe ser más que fiel reflejo de los objetivos a que han respondido las sucesivas modificaciones del texto original.

## **SEGUNDA.- Sobre la habilitación normativa.**

En el Antecedente Primero de este Dictamen se ha puesto de manifiesto que el Consejo de Gobierno ha sido autorizado por la Disposición Final Primera de la Ley 11/1998, de 28 de diciembre, de Medidas Financieras, Administrativas y de Función Pública Regional, para aprobar un Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia. Ello supone que la Asamblea Regional ha hecho uso de su facultad de delegar el ejercicio de la potestad legislativa a favor del Consejo de Gobierno, posibilidad contemplada en el artículo 103 de su Reglamento, y lo ha hecho, según lo que en su número 2 dispone, de forma expresa, con determinación exacta de la materia y plazo para la que la otorga, e incluyendo, además, las facultades de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que se refunden, posibilidad recogida en el artículo 82.5 de la Constitución. En consecuencia, nada puede objetarse, desde el punto de vista de la habilitación legal, para emprender y culminar la tarea, que habrá de



hacerse con estricta sujeción, además, a la regulación contenida en los artículos 40 a 43 de la Ley 1/1988, de 7 de enero, del Presidente, del Consejo de Gobierno, y de la Administración Pública de la Región de Murcia (Ley 1/1988), que reconoce en su artículo 21.3 la competencia del Consejo de Gobierno en la materia.

### **TERCERA.- Consideraciones de carácter general.**

#### **1. Sobre la naturaleza del dictamen.**

A tenor de lo establecido en el número 3 del artículo 12 de la ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, este debe ser consultado respecto de los Proyectos de Decretos Legislativos. En consecuencia, el presente dictamen se emite con carácter preceptivo.

#### **2. Sobre el procedimiento.**

Según el informe de la Secretaría General de 17 de marzo de 1999, la tramitación del procedimiento había de ser la establecida en el artículo 22 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (LG), que regula la tramitación de la iniciativa legislativa de este; sin embargo, la práctica seguida demuestra que no ha sido así, sino que se ha utilizado la prevista para el ejercicio de la potestad reglamentaria en el artículo 24. De haber utilizado la primera vía habría sido precisa una intervención del Consejo de Gobierno para decidir sobre los ulteriores trámites a seguir, una vez que tuviera conocimiento del primer anteproyecto elaborado por el Departamento proponente, tras lo cual intervendría este Órgano Consultivo. Sin embargo, el proyecto ha sido remitido directamente por el titular de la Consejería de Economía y Hacienda, de igual modo a como lo habría hecho si se hubiera tratado de un reglamento. Entiende el Consejo Jurídico que, dejando al margen el carácter supletorio para la Comunidad Autónoma de la regulación que se invoca, ésta es la tramitación correcta por las siguientes razones:

1ª. El artículo 22 de la LG se refiere a la iniciativa legislativa del Gobierno prevista en los artículos 87 y 88 de la Constitución, mientras que los Decretos Legislativos aparecen regulados en el artículo 85 de la misma.

2ª. El hecho de que el Texto Refundido se apruebe por Decreto Legislativo ilustra suficientemente sobre el órgano encargado de su emanación, el Poder ejecutivo, por lo que si lo alumbrado por el Consejo de Gobierno es una norma propia, aunque delegada, es más adecuado seguir el procedimiento que con esa finalidad se halla regulado, aun cuando literalmente se refiera al ejercicio de la potestad reglamentaria.

Concluido lo anterior puede afirmarse que se pueden considerar cumplidos todos los trámites exigidos por el artículo 24 LG.

#### **3. Sobre la finalidad del Proyecto.**

En la Memoria elaborada por la DGPF se especifica que el Proyecto se había elaborado con la finalidad última de dar cumplimiento al principio constitucional de seguridad jurídica, permitiendo que la norma fundamental de la Hacienda Pública Regional fuera más accesible a los ciudadanos y pudiera ser aplicada más eficazmente por la propia Administración. Esta idea de favorecer la seguridad jurídica también está expresamente aludida en el informe del Secretario General de la Consejería de 17 de febrero de 1999. Ambas alusiones no son más que transposición de la afirmación que hacía el Preámbulo de la Ley 11/1998, de 28 de diciembre, de Medidas Financieras, Administrativas y de Función Pública Regional que, ante el cúmulo de modificaciones habidas, expresamente consideraba aconsejable la elaboración del Texto Refundido «fundamentalmente en aras del principio de seguridad jurídica». Examinado el Proyecto remitido puede decirse que tal propósito podrá considerarse cumplido una vez que se apruebe el Decreto Legislativo, pues se han incorporado a él cuantas modificaciones ha experimentado la Ley 3/1990, de 5 de abril, desde su entrada en vigor, si bien, dadas las características de la norma que se examina y los avatares que ha sufrido desde su publicación,



a los que nos hemos referido en la Consideración Primera, no es descartable que pueda suscitarse antes de lo deseable una nueva modificación, con lo que ese efecto se vería debilitado. Para saber si, además de esa finalidad de reunir en un único texto la normativa dispersa, cumple, también, el proyecto con el propósito de «regularizar, armonizar y aclarar» la regulación resultante, para lo que también se habilita al Consejo de Gobierno, es preciso hacer un análisis más detenido del texto, comprobando que la norma a aprobar sea clara en su letra y en su espíritu, con eliminación de posibles antinomias. Esa labor demanda que se hagan unas consideraciones especiales sobre las actuaciones que, con tal propósito, se han realizado, según la Memoria que acompaña al Proyecto, que han sido las siguientes:

- Actualización de remisiones normativas.
- Actualización de referencias a órganos.
- Clarificación de conceptos.
- Unificación de denominaciones.
- Mejora de la sistematización de la vigente ley.

### *3.1. Sobre la actualización de remisiones normativas.*

En el Proyecto de Texto Refundido se ha efectuado correctamente la actualización de las remisiones normativas existentes, tanto las internas, esto es, las que reenvían a preceptos de la propia norma, como las externas, que lo hacen a otras disposiciones, excepto en la que se realiza en el artículo 73 a «este artículo», que debe rectificarse para que lo haga a «este capítulo», tal como puso de manifiesto acertadamente el informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos. La armonización del texto lo demanda. Lo mismo ha de decirse de la que en el artículo 68 se hace al artículo 20, que debe entenderse referida al nº 2 de ese artículo 20. Una mención especial debe hacerse de la remisión que el artículo 72 del Proyecto hace a los artículos 308 y 309 del Código Penal, dando entrada a las conductas tipificadas en ambos, con lo que se pretende actualizar la regulación. Ahora bien, debe entenderse que mientras que la cita del artículo 308 del Código Penal (artículo 350 del antiguo Código) en el artículo 72 es irreproachable desde el punto de vista sistemático al estar formando parte del Capítulo Quinto, «Subvenciones y Ayudas Públicas», del Título II, a las que se refiere el tipo de la norma penal, no lo es tanto o, al menos, tan exclusiva la remisión al artículo 309. En éste se tipifica como delito la obtención «indebidamente de fondos de los presupuestos generales de las Comunidades u otros administrados por éstas, en cuantía superior a cincuenta mil Ecus». Ha de tenerse en cuenta que el tipo no se ciñe sólo a los fondos satisfechos en concepto de subvenciones o ayudas sino a todos los provenientes del presupuesto de las Comunidades -cualquiera que sea el capítulo del estado de gastos- o que ella administre con independencia de su origen. De ahí que su cita en el artículo 72 del Proyecto sea correcta, aunque solo parcialmente, porque su aplicabilidad se extiende a otros supuestos distintos de los comprendidos bajo el título en el que se sitúa. El verdadero problema es que la actualización normativa pretendida choca con el inconveniente de tener que adaptar un texto, el Código Penal, que no es que haya sufrido una actualización, sino un cambio total, lo que acompaña al intento de armonizar de una dificultad que, en sede de texto refundido, puede desaconsejar acometerla al poder significar una verdadera innovación. Ello se comprende por el contenido del artículo 309 del nuevo Código Penal, cuyo ámbito no coincide con el antiguo 350; además, una actualización completa exigiría remitirse también al artículo 306 y hasta al 628, cuyos tipos penales encontrarían acomodo en este título por las mismas razones que el 308.

A la vista de tales dificultades que, como se ha dicho, sobrepasan el ámbito de la actualización y armonización pretendida por el mandato legal, la solución que este Consejo Jurídico considera razonable sería mantener en el artículo 72 la sola referencia al 308 del indicado Código Penal, ya que tal precepto es el único que está íntegramente situado en la posición del



anterior 350.

### 3.2 Actualización de referencias a órganos.

El paso del tiempo ha hecho que los órganos a los que las sucesivas redacciones de artículos de la LH se iban refiriendo hayan cambiado su denominación o, más exactamente, hayan desaparecido para dar paso a unos nuevos a los que se han ido atribuyendo sus competencias. Esto ha motivado que, en aras de las facultades de armonización que al Consejo de Gobierno se han otorgado, el Proyecto se refiera a aquéllos que, en la estructura vigente, desempeñan las funciones de los extinguidos. De este modo son correctas las actualizaciones relativas a la Consejería de Economía y Hacienda, sustituyendo a la extinta Consejería de Hacienda (citada, por ejemplo, en los artículos 8, 14, 29 y 34 de la LH), a la Consejería de Hacienda y Administración Pública (artículos 16.3 y 45), a la Consejería de Economía, Industria y Comercio (artículo 35.7), y a la Consejería de Economía Hacienda y Fomento (artículo 38.1). Es el caso, también, del cambio realizado en el artículo 37.8 del Proyecto al citar al Comité de Desarrollo Económico Regional, órgano que, por Decreto 3/1996, de 7 de febrero, sustituyó al Comité de Planificación Económica Regional asumiendo sus funciones.

No puede decirse lo mismo de otras actualizaciones que, bien hechas en el momento de remitirse el Proyecto al Consejo Jurídico, han devenido incorrectas por la reestructuración de la Administración Regional derivada del resultado de las elecciones del pasado 13 de junio. Nos estamos refiriendo a las menciones que se hacen a la Dirección General de Presupuestos y Finanzas (entre otros, en los artículos 42, 52 y 54.3) y a la Dirección General de la Función Pública y de la Inspección de los Servicios (artículo 42) que, según lo establecido en el Decreto 55/1999, de 20 de julio, por el que se establecen los Órganos Directivos de la Consejería de Economía y Hacienda, deben entenderse hechas a la Dirección General de Presupuestos, Programación y Fondos Europeos, en el primer caso, y a la Dirección General de Recursos Humanos y Organización Administrativa, en el segundo.

Con independencia de lo anterior, ha de atenderse la rectificación del artículo 53 del Proyecto demandada por la Dirección de los Servicios Jurídicos. En él se alude a la Dirección General de Finanzas, órgano que no existe en la actualidad, debiendo entenderse sustituida en sus funciones por la Dirección General de Presupuestos y Finanzas y, tras la reestructuración antedicha, por la Dirección General de Presupuestos, Programación y Fondos Europeos. Por último, la asunción por la Consejería de Economía y Hacienda de las competencias que tenía atribuidas la de Presidencia en materia de Función Pública, según establece el artículo 4 del Decreto 16/1999, de 13 de julio, de reorganización de la Administración Regional, hace necesario revisar la redacción del párrafo segundo del número 1 del artículo 49 del Proyecto, al carecer de sentido la llamada que a la segunda se hace en él.

### 3.3. Clarificación de conceptos.

En la Memoria justificativa del Proyecto se especifica que esta labor se ha intentado respecto del concepto de Comunidad Autónoma, que *«... unas veces es utilizado como sinónimo de Administración General, y otras veces se utiliza en un sentido amplio, comprensivo tanto de la Administración General como de sus organismos autónomos»*.

Es loable el propósito pero ha de ser examinada la posibilidad de emprenderlo a la vista de los términos de la autorización hecha al Consejo de Gobierno, y el sentido que haya de darse a las palabras regularizar, aclarar y armonizar.

En primer lugar, el ámbito de actuación de refundición queda ceñido a los textos legales a los que afecta, según la norma habilitante. Como consecuencia de lo dicho se extrae que sería posible entender que la voz «Administración General» podría ser entendida como sustitutiva de «Comunidad Autónoma» en todos los preceptos en que ésta vaya seguida de la expresión «...y



organismos autónomos», por estar aludiendo a los órganos constituidos al amparo de una misma personalidad jurídica distinta de los organismos autónomos, en concreto, al conjunto de Consejerías. Sin embargo, no es admisible sostener esa interpretación porque:

1º. La armonización de los textos legales ha de hacerse respecto a las normas vigentes, no con criterios de «lege ferenda». Es cierto que una vez que la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE) ha optado por identificar con esa denominación al conjunto de sus órganos centrales (Ministerios), amén de los territoriales y órganos en el exterior (Delegaciones del Gobierno, Misiones Diplomáticas, etc.), es previsible que, aunque sólo fuera por un puro afán de emulación, ocurra lo mismo en el ámbito de las Comunidades Autónomas. Ahora bien, eso no quiere decir que, necesariamente, haya de ser así. Nada obsta a que, en uso de su potestad de autoorganización, la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia opte por un modelo diferente. De momento la única ley vigente con la que debe procurarse la armonización es la Ley 1/1988 y en ella no hay más que un concepto acuñado para lo que ahora se pretende: el de Administración Pública Regional (regulada en su Título Cuarto), por contraposición a la Administración Institucional (regulada en el Título Sexto).

2º. La concepción que se intenta mantener supondría entrar a modificar una materia que está vedada a la legislación delegada tanto por el artículo 103 del Reglamento de la Asamblea Regional, como por el artículo 40 de la Ley 1/1988, pues no cabe duda de que se trata de una materia propia del régimen jurídico de la Administración pública. Así se desprende sin duda del propio texto del artículo 1º de la LOFAGE, que inscribe su regulación en dicho marco.

Por todo lo dicho se considera que no debe producirse la sustitución del término «Comunidad Autónoma» por «Administración General de la Comunidad Autónoma», para contraponerlo a los organismos autónomos, pues ello implica una extralimitación en el ejercicio de la autorización conferida.

Sin embargo nada impide sino, todo lo contrario, se considera conveniente que, para los casos en los que se contrapone a organismos autónomos, se sustituya «Comunidad» o «Comunidad Autónoma» por la voz «Administración Pública Regional», que es la denominación que cuenta con el respaldo de la norma legal vigente, la Ley del 1/1988, a la que se entiende reservada la regulación de la materia.

Al margen de lo dicho, pero con una clara vinculación, debería hacerse un esfuerzo de concreción en aquellos casos en que, como en el artículo 45.3, párrafo segundo, se emplea el término «Administración Regional» en sentido globalizador, esto es, enmarcando tanto a la Administración Pública Regional como a los Organismos autónomos. Se trataría de obviar el empleo de esa expresión para evitar errores indeseados. En el caso expuesto la solución vendría por la redacción del párrafo en un sentido que podría ser el siguiente:» Cumplidas las obligaciones que en su caso hubieren asumido en el acuerdo o concierto, el compromiso de ingreso dará lugar al correspondiente reconocimiento de derechos».

### *3.4. Unificación de denominaciones.*

Otra de las actuaciones realizadas es la de unificar denominaciones empleadas para aludir de distinta manera a una misma realidad. Se destacan las siguientes:

1º. Con la voz «Tesoro Público Regional» se unifican las menciones que a él se hacen pero bajo los términos «Tesorería» (artículo 4.1, c, de la LH), o «Tesorería de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia» (artículo 50.5 de LH). Se estima correctamente realizada la sustitución en el proyecto remitido.

2º. Los llamamientos a la «Hacienda Pública Regional» para sustituir a otras denominaciones tales como «Hacienda Regional» (por ejemplo en los artículos 1.2, 4.1,b, y 20.6 de la LH); «Hacienda de la Región de Murcia» (artículo 14.1 LH); «Hacienda de la Comunidad Autónoma»



(artículo 16.3 LH), ha sido realizada con acierto en numerosos artículos, aunque aún subsisten en algunos otros del Proyecto, entre los que se pueden citar:

- a) Los que emplean la voz «Hacienda Regional»: artículos 9, apartados c y d.; 16.2; 21.6; 85,b; 89.1; 112 (en su epigrafiado).
- b) Los que se refieren a «Hacienda de la Región de Murcia»: los artículos 13; 109.4; 110,g.
- c) Los que aluden a la «Hacienda de la Comunidad Autónoma»: artículo 16.
- d) Los que se refieren a la «Hacienda Pública»: artículo 19 (en el epigrafiado).
- e) Los alusivos a la «Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma»: artículos 92.1; 97.2.

3º. Con independencia de lo que en el siguiente apartado se expresa, ha de manifestarse aquí que se ha intentado unificar el empleo de la denominación «Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma», para referirse al que engloba tanto al de la Administración Pública Regional como a los de los Organismos autónomos y de las empresas públicas regionales, tal como determina el número 1 del artículo 29 del Proyecto. Sin embargo no se ha conseguido la total clarificación pretendida puesto que hay numerosas alusiones a lo largo del texto a «Presupuestos Generales» (artículos 57.6 y 82.1, por ejemplo), o bien a «presupuestos» (artículo 31.3), que se han mantenido. Debería hacerse una revisión del texto para eliminar estas denominaciones que, aunque no afectan a su lógica comprensión, sí impiden considerar alcanzado el propósito manifestado en la Memoria justificativa.

#### *3.4. Mejora de la sistematización.*

En el proyecto analizado se aprecia una notable mejora en la sistematización de la regulación contenida en la normativa que va a ser derogada, lo que facilitará en el futuro su interpretación sistemática.

#### **4. Sobre el contenido de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma.**

En el artículo 29.1 del Proyecto (antiguo 28 de la LH), como ya se ha indicado, se dispone cual ha de ser el contenido de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, incluyendo en él a los presupuestos de los organismos autónomos y de las empresas públicas regionales. En su número 2 se refiere, en concreto a los «estados financieros de las empresas públicas regionales y de los organismos autónomos de carácter comercial, industrial, financiero o análogo». En el artículo 31 (antiguo 32 de la LH), en su número 3 se determina la documentación que «deberá» acompañar al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, que será:

- a.- La cuenta consolidada de los presupuestos.
- b.- Las memorias explicativas de los contenidos de cada uno de ellos y de las principales modificaciones que presenten en relación con los presupuestos en vigor.
- c.- La liquidación de los presupuestos del año anterior y un avance de la del ejercicio corriente, y
- d.- Un informe económico y financiero.

Sin embargo, el artículo 57 del Proyecto, «Disposiciones relativas a los presupuestos de las empresas públicas regionales», contiene una regulación que contradice a la anterior. En su número 3 identifica los «estados financieros» que las mismas han de elaborar y que son: un programa de actuación, inversiones y financiación, los proyectos de presupuestos de explotación y capital, en su caso, así como las demás memorias y estados financieros que se establezcan en la Orden de elaboración de los Presupuestos Generales. Son estos estados financieros los que, según el número 5 de ese mismo artículo, «...deberán figurar como documentación complementaria del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales», de lo que se deduce que no estarán contenidos en ellos (como ordenan los artículos 29 y 31 según hemos visto) puesto que solamente «lo acompañan». De acuerdo con el régimen del artículo 57, lo que sí se «incluirá» en el Anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales son las «... estimaciones



de gastos e ingresos de cada empresa pública estructurados en la forma de presupuesto administrativo, de acuerdo con la clasificación económica vigente para la Administración de la Comunidad Autónoma; asimismo incluirá, en su caso, los presupuestos de explotación y de capital a que se refiere el punto 2 anterior».

De lo expuesto se puede extraer la conclusión de que existe una antinomia entre los preceptos examinados. Así, por un lado, los estados financieros de las empresas públicas se integran en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma (según el juego de los artículos 29 y 31 del Proyecto, pues en este último no se contemplan entre la documentación complementaria que ha de acompañar al Proyecto de Ley) y, por otro lado, según el artículo 57.4, lo que se integra en el Anteproyecto -que los precede a ambos- son unos documentos diferentes, estimaciones de gastos e ingresos con forma de presupuesto administrativo, pudiendo hacerlo, además, sólo algunos de los estados financieros -los proyectos de presupuestos de explotación y capital, si se elaboraran- quedando los demás estados como documentación complementaria del Proyecto. La antinomia ha de resolverse y a ese extremo alcanzan las facultades de «regularizar, aclarar y armonizar» según ha reconocido el Consejo de Estado en su Dictamen número 49.383, de 11 de diciembre de 1986 (marginal nº 217 del Resumen de Doctrina Legal 1979-1991). La solución ha de venir de la mano de la técnica consistente en dar preferencia a la norma posterior sobre la anterior, por lo que, como quiera que la actual redacción de los artículos 55, 56, 57 y 58 de la LH, refundidos en el artículo 57 del Proyecto, ha sido obra del artículo 5 de la Ley 11/1998, de 28 de diciembre, en tanto que los artículos 28 y 30 de la LH, nuevos artículos 29 y 31 del Proyecto, han mantenido su redacción original, ha de considerarse la regulación de aquéllos preferente sobre la de estos últimos. En consecuencia, ha de modificarse la redacción del artículo 29 del proyecto, para hacer constar en el apartado c) de su número 2 una remisión a los estados financieros que se determinan en el artículo 57. Al mismo tiempo, en el artículo 31.3 debe salvarse la inclusión en la documentación complementaria de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, de la que se establece en el artículo 57 respecto de las empresas públicas.

#### **CUARTA.- Consideraciones particulares.**

##### **1. Sobre el Decreto Legislativo de aprobación.**

###### **1º. Sobre el Preámbulo.**

En lo que respecta al Preámbulo ha de indicarse que aunque éste, al igual que toda Exposición de Motivos, no tiene fuerza normativa, sí que es un elemento válido para la interpretación de la norma a la que precede. De ahí que resulte conveniente que no contenga errores ni afirmaciones que entren en colisión con el texto de la propia norma. Es esto lo que lleva al Consejo Jurídico a recomendar que se depure su redacción en el sentido de eliminar del texto las mismas imprecisiones terminológicas que en el cuerpo de este Dictamen se han observado en el Proyecto («Hacienda Pública», «Presupuestos Generales», «Tesoro Público»). Además de ello debe procurarse que las citas de leyes se hagan con su denominación oficial, aunque sean muy ilustrativas en algunos casos otras titulaciones («leyes de acompañamiento»).

Especialmente importante es esta observación en el caso de la fórmula introductoria en la que se expone la ley que ha facultado al Consejo de Gobierno a aprobar el Texto Refundido.

###### **2º. Disposición Final.**

Se puede modificar su redacción, pues es más correcto decir que la entrada en vigor se producirá «el día siguiente al de su publicación» en el Boletín Oficial de la Región de Murcia, que «al día siguiente de su publicación».

##### **2. Sobre el Texto Refundido.**

###### **2.1. Artículo 8. Competencias del Consejo de Gobierno.**

La modificación que se ha realizado sustituyendo la palabra «ordenar» por «autorizar» referida a



los gastos, supone una limitación de las facultades del Consejo de Gobierno. Aunque se ha realizado con el propósito plausible de clarificar la redacción anterior, no puede admitirse porque la autorización es sólo una de las fases del procedimiento de gestión de los créditos, según el artículo 48 del Proyecto, en tanto que la «ordenación» de los gastos, al no tener una definición expresa, puede ir más allá, como se comprueba al examinar el número 6 del artículo 21 del Estatuto de Autonomía, que expresamente se refiere a «autorizar y ordenar los gastos». Así pues, entiende el Consejo Jurídico que no puede admitirse la modificación realizada porque sería extralimitarse en el uso de la habilitación concedida.

#### *2.2. Artículo 32. Remisión del Proyecto de Ley a la Asamblea Regional.*

Por ser más correcta, debe rectificarse la redacción para hacer constar que la remisión del Proyecto de Ley a la Asamblea ha de hacerse en el plazo establecido «en» el artículo 46 del Estatuto, no «dentro» del artículo 46.

#### *2.3. Artículo 35. Especialidad de los créditos.*

El párrafo segundo del número 3 fue introducido por la Ley 3/1991, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para 1992, ante la laguna legal existente en cuanto al órgano competente para autorizar las ampliaciones de crédito. Se ha mantenido en su redacción sin alteración desde entonces pero se puede mejorar para eliminar una posible interpretación restrictiva del inciso final que hay detrás de la coma: «dentro de los créditos cuya gestión le corresponde». Si se trasladara la coma detrás de «Consejero de Economía y Hacienda», sería incontestable que la limitación que opera el inciso final es predicable solamente de la Comisión de Gobierno Interior de la Asamblea y, en ningún caso, del Consejero, que extendería su competencia a todos los restantes.

#### *2.4. Artículo 37. Compromisos de gasto de carácter plurianual.*

La redacción del número 3 de este artículo ha propiciado que una lectura rápida procure interpretaciones erróneas en cuanto al número de ejercicios a que pueden extenderse, pues parece que sólo pueden ser cuatro cuando, en realidad, contando el inicial, son cinco. Ganaría en claridad si después de los dos puntos comenzase con la frase: « en el primer ejercicio inmediatamente siguiente...» de modo que cuando, tras las comas, se habla del «segundo ejercicio» o de los «ejercicios tercero y cuarto», ya no habrá duda de que se alude al segundo, tercer o cuarto ejercicios «siguientes». Con independencia de lo dicho debe corregirse la mayúscula inicial de la preposición «En» existente tras los dos puntos.

#### *2.5. Artículo 40. Créditos extraordinarios y suplementos de crédito.*

La regulación existente carece de la claridad deseable como consecuencia de la utilización de términos de sentido dudoso. Es el caso del número 1 en el que se comienza aludiendo a los «Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma», habiéndose introducido el adjetivo «Generales» (que no está en la redacción vigente del artículo 38 de la LH) con la intención, al parecer, de referirse a los que en el Proyecto se denominan «Presupuestos de la Administración General» distintos de los de los Organismos autónomos, y que, según lo manifestado en la Consideración Tercera, punto 3.3, el Consejo Jurídico estima debiera denominarse «Presupuesto de la Administración Pública Regional». Una vez corregido en el sentido indicado quedarán eliminadas las posibles sombras.

De igual modo debe procederse respecto del apartado a) del número 2 de este artículo que alude al «Presupuesto de la Comunidad Autónoma» cuando en realidad debe referirse al de la Administración Pública Regional.

También debe eliminarse la coma que hay en el primer renglón de este apartado a), detrás de «suplemento de crédito», porque su inclusión no mejora el texto sino al contrario, ya que rompe la oración que fija el supuesto de hecho que permite su concesión sin necesidad de una ley.

#### *2.6. Artículo 59. Órganos competentes para el otorgamiento de subvenciones.*



En el epígrafe y en el número 1 de este artículo se emplea la palabra «otorgamiento» para aludir a la «concesión», término utilizado en el resto del Texto del que destaca, por su relación con el ahora examinado, el apartado f) del artículo 63. Sería más correcto cambiar la redacción en tal sentido.

### **2.7. Artículo 69. Infracciones y responsables.**

Su número 3 contiene una norma de procedimiento cuya ubicación más adecuada es el artículo dedicado al mismo, o sea el artículo 71, y dentro de él, concretamente, como un segundo párrafo del número 3.

### **3. Sobre aspectos gramaticales.**

Debe darse un último repaso al texto con el fin de eliminar algunas incorrecciones gramaticales, de las que, a modo de ejemplo, podemos citar unas derivadas de defectuosas concordancias («análogos», en el número 2 del artículo 98), otras a causa de la utilización o no de mayúsculas para un mismo nombre («Remanente de Tesorería», artículo 55), indebido empleo de las mayúsculas para aludir a los meses («Mayo», en el número 8 del artículo 108), o en complementos de un nombre que no se resalta con ellas («anticipos de Tesorería», en el nº 1 del artículo 41) y otras similares.

En atención a las anteriores consideraciones procede formular las siguientes

### **CONCLUSIONES**

**PRIMERA.-** El Proyecto de «Decreto Legislativo por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia», objeto del presente Dictamen, reúne básicamente los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico para ser sometido a la aprobación del Consejo de Gobierno.

**SEGUNDA.-** No obstante lo anterior, para que el Proyecto que se apruebe lo sea de acuerdo con el parecer de este Órgano Consultivo, deberán atenderse las siguientes observaciones que se formulan con el carácter de esenciales, en cumplimiento de lo que establece el artículo 61.3 del Decreto 15/1998, de 2 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Jurídico de la Región de Murcia:

- Consideración Tercera, 3.1, sobre la actualización de las remisiones normativas hechas en los artículos 72, 73 y 68 del Proyecto.
- Consideración Tercera, 3.2, sobre la actualización de las referencias a la Dirección General de Presupuestos y Finanzas, a la Dirección General de la Función Pública y de la Inspección de los Servicios, así como sobre la revisión de la redacción del párrafo segundo del número 1 del artículo 49.
- Consideración Tercera, 3.3, sobre la improcedencia del empleo de la denominación «Administración General de la Comunidad Autónoma».
- Consideración Tercera, 4, para la eliminación de la antinomia existente entre los artículos 29 y 31, de un lado, y el artículo 52, de otro.
- Consideración Cuarta, 1, sobre corrección de la fórmula introductoria del Preámbulo.
- Consideración Cuarta, 2.1, sobre inmodificabilidad de las competencias del Consejo de Gobierno.
- Consideración Cuarta, 2.5, sobre la regulación de los créditos extraordinarios y suplementos de crédito.

No obstante, V.E. resolverá.