



Dictamen nº 124/2017

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 22 de mayo de 2017, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por la Ilma. Sra. Secretaria General de la Consejería de Hacienda y Administración Pública (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 20 de febrero de 2017, sobre Proyecto de Orden por la que se aprueba el nuevo Plan General de Contabilidad Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (expte. 43/17), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- El procedimiento se inició por comunicación de 15 de julio de 2016 del Interventor General al Consejero consultante solicitando que se ordenase el inicio de los trabajos conducentes a la aprobación del nuevo Plan General de Contabilidad Pública de la Región de Murcia, resolución que fue adoptada ese mismo día.

SEGUNDO.- El 6 de febrero de 2017 el citado Interventor General remitió a la Secretaría General de la Consejería la Memoria de Análisis de Impacto Normativo abreviada (MAIN), así como el Proyecto de Orden elaborado. La MAIN, de 6 de febrero de 2017, dice que el Proyecto pretende avanzar en el proceso de normalización contable nacional e internacional y en la modernización de principios y técnicas de la contabilidad pública. Explica que este proceso normalizador ha seguido distintas líneas: en primer lugar, se ha buscado la normalización de los criterios contables aplicados por las distintas Administraciones Públicas; en segundo lugar, se ha pretendido, en la medida de lo posible, la normalización con los principios contables aplicables a las empresas y, por último, se ha tomado como referente los pronunciamientos contables internacionales, en particular, las Normas Internacionales aplicables a la Contabilidad del Sector Público (NIC-SP) emitidas por la Federación Internacional de Contables (IFAC). Afirma que las actuaciones administrativas incluidas en el ámbito del Proyecto no suponen un coste adicional al ya establecido en la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para 2017; en aplicación del artículo 10 de la Ley 7/2007, de 4 de abril, para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, y de Protección contra la Violencia de Género en la Región de Murcia, sostiene que, dado su carácter eminentemente técnico y procedimental, el nuevo Plan carece de implicación alguna por razón de género; de conformidad con el artículo 42 de la Ley 8/2016, de 27 de mayo, de igualdad social de lesbianas, gais, bisexuales, transexuales, transgénero e intersexuales, y de políticas públicas contra la discriminación por orientación sexual e identidad de género en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, señala que también carece de implicación por razón de orientación sexual e identidad de género.

Sobre la tramitación, señala que el borrador inicial del Proyecto de Orden, fue enviado con fecha 18 de julio de 2016 a los organismos autónomos dependientes de la Administración General, así como a los consorcios regionales y a las Universidades públicas de la Región de Murcia, para ser sometido a su consideración y que

formulasen las observaciones que estimasen oportunas. No se formularon observaciones por parte de los organismos autónomos dependientes ni de los consorcios regionales. Con fechas 5 y 23 de octubre de 2016 se recibieron observaciones formuladas por las Universidades de Murcia y Politécnica de Cartagena y, finalmente, el 26 de octubre de 2016 se envió a los centros directivos de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, que no han formulado tampoco observaciones.

TERCERO.- El 20 de febrero de 2017 emitió informe el Servicio Jurídico de la Consejería consultante, concluyendo que el borrador (sic) de Orden tiene rango adecuado tal como determina el artículo 25.4 de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre de Organización y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, y se informa favorablemente, debiendo elevarse para consulta al Consejo Jurídico de la Región de Murcia, de acuerdo con lo previsto en el apartado 5 del artículo 12, de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

Según el artículo 12.5 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, el Consejo Jurídico de la Región de Murcia debe ser oído, con carácter preceptivo, antes de la aprobación de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes de la Asamblea Regional. Parece claro que tal es el caso del consultado, porque la naturaleza de esta norma es de reglamento de desarrollo de los artículos 104 y siguientes del Decreto-Legislativo 1/1999, de 2 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Hacienda (TRLH).

SEGUNDA.- Procedimiento y contenido.

I. A la vista de lo que dispone el artículo 53 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno, se ha dado cumplimiento a los trámites esenciales que integran el procedimiento para la elaboración de disposiciones. La iniciativa ha partido del Centro Directivo competente (la Intervención General) y ha sido sometida a las observaciones del Servicio Jurídico de la Consejería proponente. Constan a través de la MAIN la conveniencia y justificación de la regulación que se proyecta.

Aunque citadas por la MAIN, no constan en el expediente las audiencias dadas a los organismos consultados, ni las razones por las cuales no se ha aceptado modificar determinadas prescripciones del Plan a raíz de las alegaciones presentadas por dichos organismos.

II. El texto definitivo se compone de una parte expositiva y 3 artículos, además de 1 Disposición adicional, 4 transitorias, 1 derogatoria de la Orden de 26 de julio de 1994, y una final, la cual establece la entrada en vigor el día 1 de enero de 2018; como anexo figura el Plan General de Contabilidad Pública de la Comunidad Autónoma de la

Región de Murcia, con la siguiente estructura: Primera parte. Marco conceptual de la contabilidad pública; segunda parte. Normas de reconocimiento y valoración; tercera parte. Cuentas anuales; cuarta parte. Cuadro de cuentas; quinta parte. Definiciones y relaciones contables.

TERCERA.- Sobre la habilitación del Proyecto.

I. Sobre la potestad reglamentaria de los Consejeros en el ordenamiento regional viene señalando de forma constante el Consejo Jurídico (por todos, Dictámenes 176/2008, 113/2012, 144/2012 y 148/2013, 120/2016, entre otros) que la Ley 6/2004 supuso un cambio en el escenario normativo preexistente al derogar la 1/1988, de 7 de enero, del Presidente, del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Murcia y establecer una nueva regulación de la potestad reglamentaria, tanto en lo relativo a su titularidad y posibilidades de ejercicio, como en cuanto al procedimiento de elaboración de reglamentos. En lo que aquí interesa, los artículos 38 y 52.1 de la Ley de 2004 reconocen a los Consejeros una potestad reglamentaria propia en las materias de ámbito interno de su departamento y otra derivada por atribución explícita de esa potestad, o expresado en las palabras de la misma Ley, "*los Consejeros podrán hacer uso de esa potestad cuando les esté específicamente atribuida por disposición de rango legal*" (artículo 52.1) o, según el artículo 38, "*cuando, por disposición de rango legal les esté expresamente atribuida*", menciones que concuerdan con la doctrina constitucional expresada en la STC 185/1995, de 14 de diciembre, según la cual una ley pueda otorgar a los Ministros (o Consejeros) el ejercicio de la potestad reglamentaria para dictar disposiciones concretas, acotando y ordenando su ejercicio.

Además de lo anterior, y por recoger lo que constituye doctrina jurisprudencial y científica hoy aplicable, debe traerse a colación como elemento interpretativo del marco normativo vigente, la reciente LPACAP, que establece con carácter básico en su artículo 129.4, tercer párrafo, que "*las habilitaciones para el desarrollo reglamentario de una ley serán conferidas, con carácter general, al Gobierno o al Consejo de Gobierno respectivo. La atribución directa a los titulares de los departamentos ministeriales o de las consejerías del Gobierno, o a otros órganos dependientes o subordinados de ellos, tendrá carácter excepcional y deberá justificarse en la ley habilitante*". Esta prescripción legal responde al criterio doctrinal que pretende evitar que, con la reiterada y no suficientemente justificada habilitación legal directa a la potestad reglamentaria de los Ministros o de los Consejeros autonómicos, queden con ello defraudados, en la práctica, los preceptos constitucionales y estatutarios que configuran a los respectivos Gobiernos estatal y autonómicos como los titulares naturales o normales de la correspondiente potestad normativa (Dictamen 332/2015 y 300/2016).

En el Proyecto consultado, la Consejería considera en la MAIN que la habilitación legal expresa y específica al Consejero que es necesaria para que pueda aprobar válidamente el proyecto dictaminado, se encuentra en los artículos 9.g) y 106.a) TRLH, por lo que deben ser analizados a estos efectos. El artículo 9.g) establece que corresponde al Consejero de Economía y Hacienda en las materias objeto de la Ley dictar las disposiciones y resoluciones que procedan, siendo al mismo tiempo que, como antes quedó dicho, la contabilidad está regulada en los artículos 104 y siguientes del TRLH y es, por tanto, una materia de dicho texto legal. Además, el citado artículo 106, a) dispone que la Intervención General, como directivo de la contabilidad pública, tiene a su cargo someter a la decisión del Consejero de Economía y Hacienda el Plan General de Contabilidad Pública Regional. Resulta la habilitación, pues, suficientemente clara y expresa.

CUARTA.- Sobre el contenido.

La reglamentación de la normativa sobre la contabilidad es una constante en cualquier Administración, y también

en la regional (Dictamen 6/2002). Así el presente Proyecto pretende derogar la reglamentación vigente del Plan General de Contabilidad Pública (Orden de 26 de julio de 1994), aprobada en el curso de la reforma organizativa y técnica desarrollada a partir del Decreto 4/1994, de 21 de enero, por el que se implantó en la Administración regional un nuevo sistema de información contable. Este nuevo Proyecto pretende acomodar el Plan autonómico a la Orden EHA/1037/2010, de 13 de abril, por la que se aprueba el Plan General de Contabilidad Pública, que actúa como plan contable marco para las Administraciones públicas, el cual, a su vez, adapta la regulación contable a las Normas Internacionales aplicables a la Contabilidad del Sector Público, a pesar de no existir obligación del Derecho de la Unión Europea en tal sentido, según dice el Consejo de Estado en el Dictamen 893/2016; también se adapta a la reforma mercantil operada en materia contable (Plan General de Contabilidad aprobado por Real Decreto 514/2007, de 16 de noviembre); y, en fin, incluye en las cuentas anuales públicas una información complementaria a la información financiera y presupuestaria que permitirá apoyar la adopción racional de decisiones (Dictamen Consejo de Estado 63/2010).

Desde tal punto de vista, nada cabe objetar al nuevo Plan General de Contabilidad Pública que se pretende aprobar por la Orden en proyecto, cuya conformación técnica y adecuación a los fines perseguidos es competencia de la Intervención General.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Puede aprobarse el Proyecto de Orden por la que se aprueba el nuevo Plan General de Contabilidad Pública, en sustitución del que se contiene en la Orden de 26 de julio de 1994.

No obstante, V.E. resolverá.