



**Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **318/2017**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 13 de noviembre 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 Administraciones Públicas (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 3 de octubre de 2017, sobre Proyecto de Decreto por el que se regula el funcionamiento de la central de información de la Intervención General de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (expte. **291/17**), aprobando el siguiente Dictamen.

## **ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** El procedimiento de elaboración fue iniciado por la Intervención General remitiendo a la Secretaría General el 11 de mayo de 2017 la siguiente documentación contenida en el expediente:

- a) Propuesta de Orden de inicio de los trabajos conducentes a la aprobación del Proyecto de Decreto, de 20 de julio de 2015.
- b) Memoria de Análisis de Impacto Normativo (en adelante MAIN) abreviada suscrita por la Técnico Responsable, de 16 de mayo de 2017.
- c) Proyecto de Decreto por el que se regula el funcionamiento de la Central de Información de la Intervención General de las Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

**SEGUNDO.-** Fue informado dicho expediente por el Servicio Jurídico de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas el 30 de mayo de 2017. En el mismo, después de hacer diversas consideraciones sobre los antecedentes, la documentación y el contenido, concluye que el "texto de borrador" de Decreto sometido a informe, tiene rango adecuado tal como determina el artículo 25.2 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 con ciertas consideraciones que expone sobre la aplicación de las directrices de técnica normativa y sobre la adecuación de los nombres de los órganos a su denominación actual, principalmente.

**TERCERO.-** El 24 de julio de 2017, la Dirección de los Servicios Jurídicos emite su preceptivo informe, con opinión favorable al Proyecto, sin perjuicio de algunas consideraciones sobre la insuficiencia del estudio económico requerido por el artículo 53 de la Ley 7/2004, sobre la ausencia del informe de la Vicesecretaría, sobre la falta de audiencia a interesados y su justificación, sobre adecuación de ciertos preceptos a los requerimientos de la Administración electrónica, sobre técnica normativa y sobre entrada en vigor.

**CUARTO.-** La Intervención General, tras el estudio de las consideraciones indicadas en el informe anterior, remitió a la Secretaría

General la MAIN abreviada actualizada a septiembre de 2017, una copia autorizada del texto definitivo del proyecto de decreto, y la propuesta de acuerdo de Consejo de Gobierno.

Y, en ese estado del procedimiento, fue formulada la consulta en la fecha indicada en el encabezamiento.

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 por el Consejo de Gobierno de proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes de la Asamblea Regional o que constituyan desarrollo legislativo de legislación básica del Estado. Parece claro que tal es el caso del consultado, porque la naturaleza de esta norma es, en aspectos parciales, de reglamento aplicativo 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), además de las normas que se aludirán en la Consideración Tercera.

**SEGUNDA.-** Sobre el procedimiento y la estructura.

I. El procedimiento en materia de elaboración de disposiciones generales, que no tenía carácter básico bajo la vigencia de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, LPAC (STC 15/1989, de 26 de enero), en la nueva ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), se regula en el Título VI con el carácter de procedimiento administrativo común (Dictamen 300/2016).

En términos generales la tramitación del Proyecto se ha ajustado a las normas que se establecen en el artículo 53 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia (LPCG), se han cumplimentado los trámites y se han incorporado los documentos que allí se mencionan. De manera particular se debe señalar que se ha elaborado una MAIN de carácter abreviado, de acuerdo con lo que se dispone el apartado A, número 6º, con el contenido que se detalla en el apartado C, de la Guía

Metodológica para la elaboración de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo, aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 6 de febrero de 2015. La utilización de esta MAIN se justifica en el hecho de que el impacto del Proyecto de Decreto se circunscribe a un ámbito muy estricto y concreto, como es la organización y funcionamiento de la Administración regional.

No obstante, se advierte que no se ha emitido el informe jurídico de la Vicesecretaria (art. 53.2 LPCG), y que, en relación al artículo 6, debiera haberse solicitado el informe de la Dirección General de Informática, Patrimonio y Telecomunicaciones.

II. El Proyecto se estructura en un total de 43 artículos, una disposición adicional, una transitoria, una derogatoria y una final. El propósito "codificador" de esta norma justifica su estructura: El Título I se refiere a la Central de Información de la Intervención General y consta de un capítulo único; el Título II recoge los procedimientos de remisión de la información derivada de la obligación de rendir cuentas que pesa sobre todas las unidades del sector público y que hasta ahora encuentra su regulación en la Orden de 20 de marzo de 2012; el Título III, relativo a la remisión de información derivada de la normativa estatal de estabilidad presupuestaria, consta de tres capítulos; por fin el Título IV, integrado por un capítulo, se refiere a las obligaciones de información derivadas de la regulación del sector público regional.

### **TERCERA.- Competencia material y habilitación normativa.**

Dispone el artículo 156.1 CE que las Comunidades Autónomas gozan de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias, previsión que asimismo recoge particularizada para la Región de Murcia el artículo 40.1 del Estatuto de Autonomía. Dicha autonomía financiera conlleva la capacidad de crear y organizar una hacienda autonómica propia (STC 14/1986, de 31 de enero, entre otras), la cual se articuló inicialmente mediante la Ley 3/1990, de 5 de abril, de Hacienda de la Región de Murcia, hoy sustituida por el ya citado TRLH, que regula de forma sistemática tal materia financiera incluyendo como uno de sus elementos integrantes la contabilidad pública, la cual es uno de los principios rectores de dicha hacienda (art.4.1, TRLH) concebido como instrumento para la gestión administrativa y para facilitar la información necesaria en la toma de decisiones, al tiempo que posibilita el control de la Administración regional por el Tribunal de Cuentas y la Asamblea Regional mediante la rendición de la Cuenta General del ejercicio a través de la Intervención General, de conformidad, además, con lo establecido en el artículo 23.10 del Estatuto de Autonomía.

Así, la creación de una Hacienda propia conlleva el cumplimiento de todas las obligaciones de información relacionadas con ella y que dimanen, en este concreto caso, de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, y del Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter económico.

Por la primera la Administración regional viene obligada a establecer en sus normas reguladoras en materia presupuestaria los instrumentos y procedimientos necesarios para adecuarlas a la aplicación de los principios contenidos en dicha Ley (art. 10), es decir, estabilidad presupuestaria, plurianualidad, transparencia, eficacia y eficiencia en la asignación de los recursos públicos, sostenibilidad financiera, responsabilidad y lealtad institucional. Igualmente, viene obligada la Comunidad Autónoma a hacer un seguimiento de los datos de ejecución presupuestaria y ajustar el gasto público para garantizar que al cierre del ejercicio no se incumple el objetivo de estabilidad presupuestaria (art 18).

Por el segundo, la Comunidad Autónoma puede solicitar al Estado, como así ha hecho, el acceso a medidas extraordinarias de apoyo a la liquidez, lo que implica someterse a las prescripciones de prudencia financiera establecidas por el Estado y a la elaboración y remisión de la información consiguiente, así como a la eventual aprobación de un plan económico-financiero y de un plan de reequilibrio (arts. 21 y 22).

También en desarrollo de las previsiones contenidas en el TRLH se dictó la Orden de 1 de marzo de 1995, de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, por la que se regula la rendición de cuentas de las empresas públicas regionales, sustituida después por la de 20 de marzo de 2012, que será derogada por el Proyecto ahora sometido a Dictamen cuando sea definitivamente aprobado.

En todos estos casos el protagonismo orgánico y competencial como vehículo que permite el cumplimiento de las previsiones de máximo rango normativo es de la Intervención General.

A tales fundamentos normativos del Proyecto hay que añadir, como ya señalamos en nuestro Dictamen 6/2002, que la reglamentación de la contabilidad es una constante en cualquier Administración, y también en la regional, que no es ajena a la necesidad de concretar en normas de rango inferior los principios legales, para lo cual el TRLH habilita al Consejo de Gobierno a través de su Disposición final para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para la ejecución de la Ley.

#### **CUARTA.- Sobre el contenido del Proyecto.**

Desde el ángulo expresado y a la vista del contenido del Proyecto y de su depuración a través de los informes de la Secretaría General de la Consejería (Servicio Jurídico) y de la Dirección de los Servicios Jurídicos, cabe afirmar la conformidad general con los preceptos legales de los que trae causa, sin otras observaciones que las que se expresan a continuación.

#### **I. Ámbito de aplicación.**

1. En el régimen de contabilidad pública y rendición de cuentas se incluye a las empresas públicas por imperativo de los artículos 104.1 y 108.7 TRLH (sus cuentas se integran en la Cuenta General de la Comunidad Autónoma). El hoy derogado artículo 6 del TRLH incluía en el concepto de empresas públicas regionales tanto a las entidades de derecho público, dotadas de personalidad jurídica propia que por ley han de ajustar su actuación al derecho privado, como a las sociedades mercantiles mayoritariamente participadas por la Administración regional o sus entes instrumentales.

La Ley 7/2004, de 28 de enero, de organización y régimen jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, deroga el artículo 6 TRLH y adapta la Administración institucional regional a la diseñada a nivel estatal por la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, agrupando bajo la denominación genérica de organismos públicos a dos tipos de entes: los organismos autónomos y las entidades públicas empresariales. Estas últimas son las antiguas entidades de derecho público a que se refería el derogado artículo 6 TRLH, cuyo régimen contable será el establecido en sus estatutos (art. 41.1, letra d), Ley 7/2004) y en la legislación presupuestaria aplicable (art. 46.2 de la misma Ley),

que el artículo 49 se encarga de precisar y remitir expresamente a lo establecido en la Ley de Hacienda de la Región de Murcia.

La Disposición adicional segunda de la Ley 7/2004, regula asimismo las sociedades mercantiles regionales, como aquellas cuyo capital esté aportado íntegramente o tenga participación mayoritaria de la Administración regional, ya sea de forma directa o indirecta. Se registrarán íntegramente por el derecho privado, salvo en las materias en las que les sea aplicable la normativa contable y de control financiero, entre otras.

En 2009 se incorporó al TRLH una Disposición adicional segunda cuyo apartado 9 prevé que las fundaciones del sector público autonómico (aquéllas en las que se dé alguna de las siguientes circunstancias: que la Administración autonómica o sus entes instrumentales, a) las hayan constituido con una aportación mayoritaria, b) hayan aportado bienes o derechos al patrimonio fundacional que representen más del 50 por ciento del mismo, o c) cuenten con una representación mayoritaria en sus patronatos) presentarán sus cuentas a la Intervención General, dentro del plazo de 10 días hábiles desde su aprobación por el patronato. Se establece, además, el sometimiento de las indicadas fundaciones a auditoría por parte de la Intervención General, a cuyo efecto habrán de remitirle sus cuentas anuales una vez formuladas.

Por otra parte, el artículo 9 de la Ley 7/2004 se refiere a los consorcios, remitiendo a sus estatutos la determinación, entre otros extremos, de su régimen presupuestario, contable y de control, resultando además que el artículo 36 de la Ley regional 5/2010, de 27 de diciembre, de medidas extraordinarias para la sostenibilidad de las finanzas públicas, establece que los consorcios en los que la Administración regional o las entidades que componen su sector público hayan aportado mayoritariamente dinero, se comprometan a financiarlo de forma mayoritaria o la designación de más de la mitad de los miembros de sus órganos de dirección corresponda a la Comunidad o a las entidades de su sector público, estarán sujetos al régimen de control establecido en el TRLH y serán auditados por la Intervención General, a la que *"deben rendir cuanta información precise para el ejercicio de sus funciones"*.

El proyecto sometido a consulta, igual que la Orden de 2012 que deroga, persigue establecer las precisiones normativas necesarias (contenido y estructura de la información a remitir, periodicidad y procedimiento) para la rendición de las cuentas, por parte de todas las entidades obligadas a ello, ante la Intervención General, como centro gestor de la contabilidad pública, en orden a posibilitar que dicho órgano ejerza las funciones que le atribuye el artículo 107 TRLH, así como las de inspección y dirección de las auditorías sobre la contabilidad de las empresas públicas que, como órgano directivo de la contabilidad pública, le corresponden por virtud de lo establecido en el artículo 106 TRLH. A tal efecto, hace uso con el actual Proyecto de la facultad que le asigna el artículo 106, b) del mismo texto refundido, esto es, promover el ejercicio de la potestad reglamentaria en materia de determinación de la estructura, justificación, tramitación y rendición de las cuentas y demás documentos relativos a la contabilidad pública (Dictamen 54/2012).

Cabe de todo ello concluir en la conformidad al ordenamiento del ámbito de aplicación que el Proyecto ha previsto en su artículo 2.

2. No obstante lo anterior es necesario precisar lo dicho en un aspecto concreto. En el artículo 2.2 del Proyecto, a la hora de delimitar el ámbito de aplicación, se añade que *"a los efectos de este decreto, para los casos que así se establecen, tendrán la consideración de unidades institucionales el Consejo Jurídico de la Región de Murcia (...)"*, afirmación sobre la que debe detenerse la atención. El artículo 1 LCJ dice en su párrafo 1 que *"el Consejo Jurídico de la Región de Murcia es el superior órgano consultivo en materia de gobierno y de administración de la"*



Comunidad Autónoma de la Región de Murcia", a lo que añade el párrafo 2 que *"ejerce la función consultiva con plena autonomía orgánica y funcional para garantizar su objetividad e independencia"*, y *"no está integrado en ninguna de las Consejerías ni departamento de la Administración regional"* (párrafo 3). Tal posición institucional condiciona su régimen jurídico, el cual viene predeterminado por tratarse de una institución exclusivamente consultiva, de carácter jurídico general, e independiente en cuanto a su organización y funcionamiento, rasgos que se advierten claramente en la LCJ, posición institucional, pues, que se acerca a la de los órganos estatutarios (Asamblea, Presidente y Consejo de Gobierno) a cuyo inmediato servicio está, si bien conservando plenamente su autonomía orgánica y funcional respecto a ellos, incluida la autonomía presupuestaria (arts. 1 y 16).

Desde tal punto de vista, la regulación del Consejo Jurídico está recogida en la LCJ, que ha congelado pues el rango de la misma, excepto en la remisión que hace a su Reglamento de Organización y Funcionamiento en la Disposición adicional segunda, no siendo propio que las normas reglamentarias incidan en la misma. Por otra parte, la sujeción del Consejo a las obligaciones de rendición de cuentas deriva de las previsiones de su propia Ley (art. 16) y de la normativa general básica, por lo que este artículo 2.2, en lo que se refiere al Consejo Jurídico, resulta innecesario y debe suprimirse. Esta observación tiene carácter esencial.

## II. Sobre la potestad reglamentaria del Consejero competente en hacienda.

La Disposición final única, en su párrafo 2, faculta a la Consejería competente en hacienda para el desarrollo del Decreto. 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, entre otros), que la LPCG 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 LPCG 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"* (Dictamen 120/2016). Es decir, que la atribución de potestad reglamentaria a los Consejeros es materia reservada a la Ley y vedada al reglamento, razón por la que debe eliminarse el precepto objeto de comentario que, por lo demás, resulta innecesario particularmente en el caso del Consejero competente en hacienda, ya que el TRLH en su artículo 9, letra g), le habilita para dictar las disposiciones y resoluciones que procedan en el ámbito de las materias propias de la referida Ley. Esta observación tiene carácter esencial.

Además, debe traerse a colación como elemento interpretativo del marco normativo vigente la reciente Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, 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 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.

### III. Otras observaciones.

Aunque el Proyecto está con carácter general adecuadamente estructurado y redactado, adolece de algunas imprecisiones que sería necesario corregir.

- El artículo 1.3,b) se refiere a la Comisión para la Coordinación del Control del Sector Público que, sin embargo, se suprime al derogar la Orden de 26 de febrero de 2013.

- Artículo 20.2.1. Aunque es frecuente el empleo conjunto de las conjunciones copulativa y disyuntiva separadas por una barra oblicua con la intención de hacer explícita la posibilidad de elegir entre la suma o la alternativa de dos opciones, debe tenerse en cuenta que la conjunción "o" puede expresar en español ambos valores conjuntamente, razón por la cual el *Diccionario panhispánico de dudas* desaconseja el uso de tal fórmula, salvo que resulte imprescindible para evitar ambigüedades en contextos muy técnicos.

- Artículo 34. En este artículo se cita la Ley autonómica 14/2012, de 27 de diciembre, "de medidas tributarias, administrativas y de reordenación del sector público regional", señalando que se citaría en adelante como "Ley de Reordenación", lo que así se hace en los artículos 41, 43. Tal forma de citar textos legales no está prevista en las Directrices de técnica normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, las cuales contemplan que tal cita debe hacerse, a los efectos de una adecuada identificación de la norma, señalando la Ley con su número y año (con los cuatro dígitos), separados por una barra inclinada, la fecha y el nombre.

- Artículo 35. Regula la obligación de elaborar un plan de previsiones anuales, obligación que corresponderá a las unidades "que así se considere". Aunque se comprende el sentido discrecional que se quiere dar a tal potestad, debe completarse la previsión indicando a qué órgano corresponde el ejercicio de la misma y los presupuestos de hecho que permitan su puesta en práctica.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula la siguiente

## CONCLUSIÓN

**ÚNICA.-** La Comunidad Autónoma cuenta con competencia material para aprobar el Decreto del Consejo de Gobierno cuyo Proyecto se dictamina favorablemente, con las observaciones esenciales al artículo 2.2 (Consideración cuarta, I.2) y a la Disposición final única, párrafo 2 (Consideración cuarta, II).

No obstante, V.E. resolverá.