



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **153/2018**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 11 de junio de 2018, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Ilmo. Sr. Secretario General de la Consejería de Hacienda (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 8 de mayo de 2018, sobre Proyecto de Decreto por el que se crea y regula el registro de reintegros de subvenciones gestionadas por las entidades integradas en el sector público de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (expte. **87/18**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- El 15 de septiembre de 2017 la Intervención General elevó al Consejero una propuesta de Orden de inicio de un procedimiento para la aprobación del Decreto por el que se crea el registro de reintegros de subvenciones gestionadas por las entidades integradas en el sector público de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, remitiendo a continuación, el 18 de septiembre de 2017, un borrador del Proyecto de Decreto dirigido a todas las Secretarías Generales de las Consejerías para que informaran sobre el mismo.

SEGUNDO.- Emitieron sus informes el Instituto de Crédito y Finanzas, la Consejería de Salud, la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, el Instituto de Fomento, y la Consejería de Universidades, Empleo y Empresa, lo que dio lugar a que el 7 de noviembre de 2017 el Interventor General remitiera una comunicación interior a la Secretaría General adjuntando MAIN abreviada, así como nuevo borrador del Proyecto de Decreto incluyendo parte de las observaciones, para continuar con su tramitación.

TERCERO.- El Servicio Jurídico de la Secretaría General de la Consejería proponente emitió su informe el 1 de diciembre de 2017, en sentido favorable al Proyecto con algunas observaciones, tras lo cual se solicitó informe a la Dirección de los Servicios Jurídicos en cumplimiento del artículo 7.1.f), de la Ley 4/2004, de 22 de octubre, de Asistencia Jurídica de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, el cual fue emitido el 28 de febrero de 2018, también en sentido favorable al Proyecto, aunque con observaciones relativas al procedimiento y, sustancialmente, a la eliminación de los preceptos relativos a la creación del fichero de datos de carácter personal, y al carácter no preceptivo del Dictamen del Consejo Jurídico al considerar que el contenido de la norma es autoorganizativo.

CUARTO.- A la vista de lo anterior, la Intervención General remitió a la Secretaría General el 16 de abril de 2018 una MAIN abreviada del análisis de impacto normativo actualizada a abril de 2018, la copia autorizada del texto definitivo del Proyecto de decreto y un borrador de propuesta de acuerdo a Consejo de Gobierno.

Y en la fecha indicada en el encabezamiento, se solicitó preceptivo dictamen sobre el citado Proyecto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 12.5 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. Según el oficio de formalización de la consulta tal es el caso del sometido a Dictamen, siendo su naturaleza de reglamento de desarrollo de los artículos 90 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), en los términos que más adelante se exponen.

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, así como a la Dirección de los Servicios Jurídicos. Constan a través de la MAIN la conveniencia y justificación de la regulación que se proyecta, no quedando sino señalar que no consta la propuesta de acuerdo al Consejo de Gobierno, propuesta que ha quedado en mero borrador al no ser firmada.

II. El texto definitivo se compone de una parte expositiva y 7 artículos, además de 2 Disposiciones adicionales y una final, la cual establece la entrada en vigor a los 20 días de su publicación en el BORM.

TERCERA.- Sobre el contenido.

I. Tal como dice la MAIN y queda recogido en la Exposición de Motivos del Proyecto, en los procedimientos de reintegro de subvenciones, regulados por la Ley 7 /2005, de 18 de noviembre, de Subvenciones de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (Ley 7/2005), se puede apreciar la existencia de dos fases claramente diferenciadas: una, en la que el órgano gestor ha de declarar el derecho de la entidad concedente a que le sea reintegrada una determinada cantidad, y, una segunda fase, en la que, agotada la vía administrativa por la resolución declarando la existencia del reintegro, se ha de proceder a su exacción por los órganos que tienen

competencia en materia de recaudación según lo establecido en el Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia, aprobado por el Decreto Legislativo 1/1999, de 2 de diciembre.

La creación del Registro de reintegros pretende conocer todos los tramitados por el sector público regional con independencia de su origen, con el fin de permitir la coordinación de las actuaciones administrativas dirigidas a la exigencia de los mismos, mejorando los flujos de información entre los órganos gestores de las subvenciones, los encargados de la llevanza de la contabilidad y los competentes en materia recaudatoria, permitiendo así una mejora de la función de control que corresponde a la Intervención General.

En congruencia con esa finalidad, la MAIN dice que el Proyecto se dicta en desarrollo de la Ley 7/2005, de 18 de noviembre, de Subvenciones de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, cuya Disposición adicional primera recoge la obligación de la Intervención General de la Comunidad Autónoma de remitir anualmente al Tribunal de Cuentas la información pertinente sobre el seguimiento de expedientes de reintegros derivados del control financiero; también dice que la regulación proyectada es coherente con otras políticas públicas que favorecen la implementación de principios como el de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, tal y como recoge el artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que insta además, en su apartado 2, a la aplicación de políticas de racionalización del gasto y de mejora de la gestión del sector público.

El Proyecto también trae causa del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia (Decreto Legislativo 1/1999, de 2 de diciembre, artículos 101 y 102), que recoge el plan anual de control financiero, cuya aprobación corresponde al Consejo de Gobierno a propuesta de la Intervención General, y en cuyo marco tienen cabida las comprobaciones formales y materiales que procedan respecto de la información anotada en el Registro.

El derecho de la Administración a reconocer o liquidar el reintegro prescribe a los cuatro años, conforme dispone el artículo 39 Ley 7/2005, regulando el precepto el *dies a quo* de su cómputo y las causas de interrupción del mismo.

II. A la vista de tales fundamentos y del texto articulado que los concreta, no cabe sino manifestar el parecer favorable a las actuaciones desarrolladas, especialmente teniendo en cuenta que se han atendido a lo largo del proceso de elaboración las observaciones de los distintos órganos intervinientes, en particular las de la Dirección de los Servicios Jurídicos. Por tanto, depurado el texto y no quedando cuestiones esenciales pendientes, sí conviene hacer algunas precisiones sobre dudas que han emergido en la instrucción.

La primera de ellas es sobre la naturaleza del Proyecto, que la MAIN califica de desarrollo de la Ley 7/2005, mientras que la Dirección de los Servicios Jurídicos considera que se trata de una norma autoorganizativa que no se da en desarrollo ni de la Ley 7/2005, ni del TRLH, ya que estos no citan el registro que se crea y que, por tanto, no precisa de Dictamen preceptivo de este Consejo Jurídico.

Efectivamente, una de las cuestiones que examina el Consejo Jurídico cuando se recaba un Dictamen fundamentado en lo que establece el artículo 12.5 LCJ es el alcance de su competencia, tratada en la Memoria del año 2000 diciendo, en síntesis, que el Tribunal Supremo ha indicado que los reglamentos de desarrollo y ejecución de ley son complemento indispensable de la misma, caracterizándose por el hecho de que la posibilidad de ejercer la potestad reglamentaria de la Administración viene concedida en la ley formal, y que la intervención del Consejo

de Estado u órgano consultivo autonómico equivalente, como el Consejo Jurídico, se dirige a velar por la observancia del principio de legalidad y del ordenamiento jurídico, por lo que reviste un carácter esencial que aconseja tender a una interpretación no restrictiva del término ejecución de ley. Como colofón, puede traerse también aquí la doctrina jurisprudencial que dota de máxima trascendencia a la omisión de la consulta, convirtiendo a la disposición, por ello, en nula de pleno derecho.

Tal posición está también en la doctrina consultiva y en una abundante jurisprudencia del Tribunal Supremo (Sentencias de 24 de julio de 2003, 22 de mayo de 1998 y 27 de mayo de 2002, entre otras), la cual destaca que la distinción entre reglamentos ejecutivos y organizativos fue iniciada, no sin contradicción, por un sector doctrinal para justificar la existencia de reglamentos independientes, y continuada por la doctrina del Consejo de Estado para determinar el ámbito de la necesidad o no de dictamen del mismo en la tramitación de las disposiciones generales. Dicha distinción fue también recogida en la jurisprudencia constitucional para la determinación del alcance del término legislación frente a ejecución en el marco de la delimitación de las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas señalando que en el término "legislación", a efectos competenciales, sólo pueden entenderse comprendidos los reglamentos ejecutivos.

Tales reglamentos son caracterizados por el Consejo de Estado como pertenecientes a la categoría de aquél cuyo cometido es desenvolver una ley preexistente o que tiene por finalidad establecer normas para el desarrollo, aplicación y ejecución de una ley, cualquiera que sea su grado de intensidad innovativa. Cuando la potestad ejecutiva ha sido asumida por la Comunidad Autónoma en una materia cuya legislación corresponde al Estado, aquélla comprende los reglamentos organizativos. Estos carecen de significación desde el punto de vista reseñado. Son aquellos de organización interna mediante los cuales una Administración organiza libremente sus órganos y servicios. Sólo alcanzan a normar las relaciones de la Administración con los ciudadanos en la medida en que éstos se integran en la estructura administrativa. Los reglamentos de organización que no tienen como función la ejecución de la ley son encuadrados por el Tribunal Constitucional, a efectos de delimitación competencial, en la función o potestad ejecutiva, en la medida en que aquella delimitación exige incluir en ésta toda actividad que no sea normación con efectos *ad extra* (Sentencias del Tribunal Constitucional 208/1999, 103/1999, entre otras).

El Tribunal Supremo, en las anteriormente citadas Sentencias de 24 de julio de 2003 y 22 de mayo de 1998, ha declarado lo siguiente:

"Ha de tenderse, por tanto, a una interpretación no restrictiva del término «ejecución de leyes» teniendo en cuenta que hay, incluso, una mayor necesidad de control interno en la elaboración de los reglamentos, precisamente, a medida que es mayor la desconexión con la ley y dado que, en todo caso, han de respetar el bloque de la legalidad. Consecuentemente, y mientras subsista la necesidad de distinguir a efectos del dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico equivalente unos reglamentos específicamente «ejecutivos» porque la categoría esté formalmente consagrada en la LOCE o en la correspondiente Ley autonómica, ha de incluirse en ella toda norma reglamentaria que desarrolle cualquier remisión normativa o reenvío legal a una ulterior formación que ha de efectuar la Administración como complemento de la ordenación que la propia ley establece, aunque ésta no incorpore una específica y parcial regulación material de lo que está llamado a desarrollar o completar el reglamento; y, únicamente, estarán excluidos del preceptivo dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico equivalente los Reglamentos independientes, autónomos o praeter legem, en el reducido ámbito en que resultan constitucional y legalmente posibles especialmente en el organizativo interno y en el de la potestad doméstica de la Administración y los Reglamentos de necesidad (cfr. SSTs de 27 de noviembre de 1995 y 3 de julio de 1996)".

En definitiva, siendo así las cosas y teniendo en cuenta tanto la Disposición adicional primera de la Ley 7/2005,

como lo que establece el Título IV del Texto Refundido de la Ley de Hacienda a la hora de regular la potestad de control, como su Disposición final (*Se faculta al Consejo de Gobierno y a la Consejería de Economía y Hacienda para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para la ejecución de esta Ley*), se debe concluir que se trata de un reglamento de desarrollo de la Ley de Hacienda, al ser su materia el control y estar habilitado el Consejo de Gobierno para su desarrollo.

III. Una segunda cuestión, también relacionada con el ejercicio de la potestad reglamentaria, es la planteada en torno a las relaciones entre reglamentos de los Consejeros (del de Hacienda en este caso) y del Consejo de Gobierno, que debe enfocarse desde la perspectiva de la jerarquía que resulta de los artículos 52.3 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia (LPCG), y 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP). Como en numerosas ocasiones ha expresado este Consejo Jurídico, se debe partir de la idea de que, tanto en el ordenamiento estatal como en el autonómico, la potestad reglamentaria del gobierno no deriva de la delegación que le pueda conferir el parlamento correspondiente, sino que son las propias normas institucionales (artículo 97 de la Constitución, artículo 23.1 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, y los artículos 32,1 EAMU y 52.1 LPCG, y modernamente, el artículo 128.1 LPACAP) las que explícitamente reconocen esa potestad con carácter, en consecuencia, propio y originario. Por el contrario, de los preceptos citados en concordancia con los artículos 38 y 52.1 LPCG, resulta que a los Consejeros se les reconoce una potestad reglamentaria propia en las materias de ámbito interno de su departamento y otra derivada, según el artículo 38, *"cuando, por disposición de rango legal les esté expresamente atribuida"*.

De ahí resulta que, ni por razones jerárquicas ni por calidad en la titularidad de la potestad, pueda aceptarse que la atribución a un Consejero de una habilitación para el ejercicio de la potestad reglamentaria limite la general del Consejo de Gobierno, propia y de origen estatutario, por lo cual, éste puede, con carácter general, entrar a regular contenidos atribuidos a la potestad de los Consejeros, cuyo rango quedaría así congelado, y ello incluso tratándose de competencias específicas como las recogidas en el artículo 9,g) TRLH. Lo contrario devendría en una suerte de *reserva reglamentaria* a favor de los Consejeros que carece de cobertura estatutaria. Lo mismo cabe decir sobre una hipotética potestad reglamentaria de autoridades de inferior rango que, además de no contemplarse en la Ley 6/2004, en modo alguno podría delimitar la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno y de los Consejeros (Dictamen 120/2017).

IV. Finalmente, queda referirse al artículo 2.3 del Proyecto, según el cual *"a estos solos efectos, tendrán la consideración de unidades institucionales públicas el Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia y el resto de entidades de análoga naturaleza"*. La mención se inscribe en la regulación del ámbito subjetivo de la norma, que se identifica con el sector público de la Comunidad Autónoma que, de manera certera, se remite a lo que determina el Reglamento (UE) Nº 549/2013, del Parlamento y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativo al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea (SEC2010). Se motiva tal precepto en que *"siguiendo indicaciones del Servicio Jurídico de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas, y teniendo en cuenta lo dispuesto en el Dictamen nº 318/2017 del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, se ha procedido a la modificación del artículo 2 apartado 3, referido al ámbito subjetivo, que queda redactado de la siguiente manera: "A estos solos efectos, tendrán la consideración de unidades institucionales públicas el Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia y el resto de órganos de análoga naturaleza"*. Sobre ello debe decirse que el Dictamen citado expresó que *"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 es acertado y congruente excluir la cita al Consejo Jurídico"*.

No obstante, el inciso final del precepto comentado alude a *entidades de análoga naturaleza* a la del Consejo de

Transparencia, situación en la que, desde luego, no se encuentra el Consejo Jurídico de la Región de Murcia (sin que ello quede desmentido por la Disposición adicional quinta de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de organización y régimen jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, ni por el artículo 38 de la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia) y, seguramente, ningún otro ente u órgano autonómico, conclusión a la que es fácilmente llegar a la vista de la configuración que se le da en su Ley 12/2014. Es por ello un inciso inútil y perturbador, razón por la que, atendiendo a la seguridad jurídica, debe eliminarse, teniendo esta observación carácter esencial.

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

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Puede elevarse al Consejo de Gobierno el Proyecto de Decreto consultado, al ser competente para su aprobación.

SEGUNDA.- Debe eliminarse del artículo 2.3 del Proyecto el inciso "*y el resto de entidades de análoga naturaleza*", observación que tiene carácter esencial por las razones expresadas en la Consideración Tercera, IV.

No obstante, V.E. resolverá.