



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Tras conocer las memorias elevadas por las Direcciones Generales de Tributos y Presupuestos y Finanzas así como de la Intervención General, el Secretario General de la Consejería de Economía y Hacienda ejercitó la iniciativa prevista en el artículo 50.2 h) de la Ley 1/1988, de 7 de enero, del Presidente, del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (en adelante Ley 1/1988), distribuyendo el texto del Anteproyecto en la Comisión de Secretarios Generales celebrada el 29 de septiembre de 1998, a los efectos de que las Consejerías formularan observaciones, lo que hicieron las de Política Territorial y Obras Públicas, Industria, Trabajo y Turismo, y de Presidencia (a través de sus Direcciones Generales), entre los días 30 de septiembre y 1 de octubre de 1998.

SEGUNDO.- Con fecha 30 de septiembre de 1998, se evacuó informe jurídico por la Secretaría General de la Consejería proponente emitiendo parecer favorable sobre el anteproyecto, y el día 1 de octubre de 1998 el Consejo de Gobierno, en aplicación del artículo 22 de la Ley 50/1997, del Gobierno, acordó solicitar el informe del Consejo Económico y Social de la Región de Murcia y de este Consejo Jurídico.

TERCERO.- El Consejo Económico y Social emitió su informe el 22 de octubre de 1998, concluyendo en formular dos observaciones respecto a las disposiciones tributarias, tras lo cual, y a iniciativa del Director General de Tributos, se modificó el anteproyecto de acuerdo con ese Dictamen.

CUARTO.- Por escrito de 23 de octubre de 1998, que tuvo entrada en este Consejo el 26 de ese mismo mes y año, remitió V.E. copia compulsada del expediente administrativo completo y del "Anteproyecto de Ley de Medidas Fiscales y Administrativas para 1999", a efectos de la emisión del Dictamen preceptivo previsto en el artículo 12.2 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo.

CONSIDERACIONES

I. DE CARÁCTER GENERAL.

Sobre el carácter del Dictamen en relación al tipo normativo.

El pasado año se publicó la Ley 13/1997, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Presupuestarias y Administrativas que, con un contenido general semejante al del anteproyecto ahora sometido a Dictamen, modificó la Ley 3/1990, 5 de abril, de Hacienda de la Región de Murcia; la Ley 3/1986, de 19 de marzo, de Función Pública de la Región de Murcia; la Ley 1/1988, de 7 de enero, del Presidente, del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia; la Ley 2/1992, de 28 de julio, de fijación del recargo sobre las cuotas mínimas del Impuesto sobre Actividades Económicas; la Ley 7/1997,

de 29 de octubre, de Tasas, Precios Públicos y Contribuciones Especiales (que había sido publicada 32 días antes); la Ley 2/1995, de 15 de mayo, del Juego y Apuestas de la Región de Murcia; la Ley 3/1992, de 30 de julio, de Patrimonio de la Región de Murcia y la Ley 9/1990, de 27 de agosto, de Carreteras de la Región de Murcia.

El presente anteproyecto acomete ahora modificaciones de la Ley 3/1990, de 5 de abril, de Hacienda de la Región de Murcia; de la Ley 3/1986, de 19 de marzo, de Función Pública; de la Ley 1/1988, de 7 de enero; de la Ley 7/1997, de 29 de octubre, de Tasas, Precios Públicos y Contribuciones Especiales; de la Ley 4/1987, de 27 de abril, de Cuerpos y Escalas; de la Ley 8/1996, de 3 de diciembre, del Organismo Autónomo Agencia Regional de Recaudación y de la Ley 5/1994, de 1 de agosto, del Estatuto de la Actividad Política.

Desde años atrás, el Estado viene practicando acompañar a la Ley de Presupuestos Generales con otra Ley que lo complementa, acogiendo contenidos que no pueden tener cabida dentro de los prescritos por el artículo 134 de la Constitución según la interpretación del Tribunal Constitucional, práctica iniciada en la Comunidad Autónoma con la citada Ley 13/1997, y consolidada con el anteproyecto ahora elaborado.

Aunque existen acuñados distintos tipos de Leyes, la presente ha adquirido carta de naturaleza en el ordenamiento español al margen de cualquier cualificación previa, por lo que, a pesar de su dimensión, trascendencia y efectos, no deja de ser una Ley ordinaria más, sujeta a los límites materiales que le son propios y, en esa medida, surge la competencia del Consejo Jurídico para emitir el presente Dictamen, tal y como el Consejero de Economía y Hacienda ha señalado en su escrito de remisión.

No obstante, atendiendo a los contenidos del anteproyecto, se observa que la miscelánea de disposiciones que lo integra acoge modificaciones de la Función Pública Regional, con disposiciones concretas sobre Cuerpos y Escalas que pueden afectar a la función que desempeña este Consejo, en particular por la creación del Cuerpo de Letrados. En la Ley 2/1997, de 19 de mayo se acoge la figura funcional del Letrado (artículo 17.3) al cual compete estudiar y preparar los asuntos para su despacho bajo la dirección del Consejero ponente (artículo 32.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento aprobado por el Decreto 15/1998, de 2 de abril). Los Letrados forman parte de la organización del Consejo (Título II, Capítulo II, del citado Reglamento), quedando éste habilitado y obligado a emitir Dictamen preceptivo por así exigirlo también el artículo 12 de la referida Ley 2/1997, apartado 4.

2. Peculiaridades procedimentales.

2.1. En su elaboración.

El origen de la iniciativa para la promoción del anteproyecto se ha situado en la Consejería de Economía y Hacienda por la vía procedimental que ofrece la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, pudiendo apreciarse la congruencia de ello en relación con el predominio de los contenidos financieros y tributarios que en el anteproyecto se han vertido, motivándose con generosidad en el expediente; pero ha de observarse que, junto a ellos y con no menor preeminencia e intensidad, destacan los contenidos en materia de Función Pública Regional, además de otros que pudieran resultar cuantitativamente secundarios. Ello quiere decir que, con el mínimo rigor con el que el ordenamiento es interpretable, luce inmediatamente un

requerimiento de intervención de la Consejería de Presidencia, único Departamento revestido de la habilitación competencial para promover reformas, en la materia de Función Pública sin que la Consejería de Economía y Hacienda tenga la habilitación normativa precisa para realizar tales propuestas.

Sin embargo, la apariencia resultante del expediente es que se ha omitido por parte de dicha Consejería de Presidencia el ejercicio de competencias propias, manifestado en su no participación en la propuesta de acuerdos al Consejo de Gobierno.

Tal conclusión es predicable también de la Consejería de Sanidad y Política Social, en la medida en que la regulación del personal estatutario del Servicio Murciano de Salud incide en las funciones a éste asignadas por la Ley 4/1994, de 26 de julio, de Sanidad de la Región de Murcia.

Pero surge otro dato peculiar que incrementa los requerimientos procedimentales para la elaboración del anteproyecto, especialmente a la vista de su casi generalizada incidencia en todas las Consejerías. Y es que una instancia superior debe coordinar su elaboración, lo cual ha sido previsto por el Decreto del Presidente 8/1995, de 6 de julio, que atribuye al Vicepresidente, por delegación del Presidente, esa competencia, de cuyo ejercicio también debe dejarse constancia en el expediente.

Es criterio de este Consejo que la irrenunciabilidad de la competencia es un principio constitucional y un mandato de la legislación básica (artículo 12 Ley 30/1992), y que, por tanto, el Vicepresidente y los Consejeros indicados deben ejercitarla en este caso, por aplicación del artículo 48 b) de la Ley 1/1998, compartiendo la propuesta al Consejo de Gobierno, dejando mayor constancia en el expediente de las razones que justifican el acierto de los contenidos que están en su área de responsabilidad e incorporando los informes de los Secretarios Generales que exige el artículo 50.2 h) de la Ley 1/1998.

Junto a ello puede destacarse que existen otras incidencias de tramitación para aprobar el proyecto que o bien constan en el expediente o deben ser cumplidas después. Entre las primeras, el informe del Consejo Regional de la Función Pública, que conoció el anteproyecto al que dio su parecer favorable con algunas alteraciones, y la comunicación a la Comisión Mixta de Coordinación de la Gestión Tributaria prevista en el artículo 33.1 de la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de Cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas (en adelante LCT). Entre las segundas, la comunicación que debe hacerse a la Comisión General de Comunidades Autónomas del Senado, exigida por el artículo 2, último párrafo, de la Ley 34/1997, de 4 de agosto, de modificación del régimen de cesión de tributos del Estado a la Región de Murcia.

2.2. En su tramitación parlamentaria.

El artículo 28 del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia dispone que la Asamblea Regional actúa en Pleno o en Comisiones, estando las legislativas encargadas de ordenar en forma de debate sobre el articulado la deliberación sobre los proyectos de ley (artículo 97.1 del Reglamento de la Asamblea Regional, en adelante RARM) con carácter previo al debate en Pleno, que tomará como referencia el dictamen de la Comisión (artículo 99.1 del RARM). Las Comisiones legislativas que el reiterado Reglamento ha creado son, entre otras, la de Asuntos

Generales, a la que compete conocer cuanto se relacione con la Administración Regional y el régimen de funcionarios, así como cuantas otras materias legislativas no tengan encaje expreso en otra comisión; y la de Economía, Hacienda y Presupuesto, a la que corresponde conocer de la política económica general y de los impuestos (artículo 42 RARM).

El contenido del Anteproyecto y la organización de las Comisiones Legislativas abunda en la idea de que este tipo de leyes presenta síntomas de ajenidad al sistema de producción normativa, forzando con su eficacia innovadora a las normas sobre las que actúa y a las previstas para dar cauce a su aprobación.

3. Cuestiones generales sobre el anteproyecto.

3.1 Su denominación y su contenido.

Una pauta de recomendable técnica normativa es que las normas sean denominadas en congruencia a sus contenidos y fines, pauta elevada hoy a la categoría de precepto para las tributarias por el artículo 4 de la Ley 1/1998, de 26 de febrero, de Derechos y Garantías de los Contribuyentes, que es aplicable según su artículo 1 a todas las Administraciones Públicas.

Esta prescripción se cumple, en general, respecto a las medidas tributarias recogidas en el anteproyecto, pero no puede extrapolarse tal afirmación sobre el resto del contenido. El calificativo de medidas "administrativas" que engloba a las materias de Función Pública, Hacienda Regional, etc, no refleja la verdadera dimensión y alcance de esos contenidos, por lo que, en caso de no escindir el anteproyecto en varios, el título debería ser objeto de reconsideración.

Pero la verdadera cuestión que al respecto cabe plantear, a la vista de las heterogéneas materias del anteproyecto, es qué razón justifica el alumbramiento conjunto de unas normas dispersas e inconexas para producir efectos simultáneamente el día uno de enero próximo. Exceptuando la mayor parte de las disposiciones tributarias y algunas de las del Capítulo II del anteproyecto, sobre la ejecución del presupuesto, no se detecta en los restantes contenidos la necesidad de que adquieran vigencia, necesariamente, con el nuevo ejercicio, y, desde luego, no se advierte su carácter de "acompañamiento" del presupuesto. Añadiendo a ello que en este aspecto la libertad de configuración normativa del legislador no está, sin embargo, constreñida, sí debemos dejar constancia de que la solución normativa óptima es la de escindir el anteproyecto en tantos como sea necesario para acomodar las reformas e innovaciones en sus espacios normativos lógicos evitando así la incertidumbre que se genera en el ordenamiento regional.

Son por ello de compartir las siguientes palabras del Consejo de Estado expresadas en el Dictamen emitido sobre diversos preceptos del anteproyecto de ley de "acompañamiento" de los Presupuestos Generales del Estado para 1997:

"El Consejo de Estado considera que no es una solución correcta y adecuada incluir en una misma sede materiae cuestiones tan diferentes y diversas..." " El empleo de esta técnica legislativa no hace sino aumentar la dispersión normativa existente; dispersión que dificulta la aplicación de unas normas jurídicas que tienen como destinatarios principales no sólo a autoridades, funcionarios y profesionales del Derecho, sino también a los particulares".

3.2. El inicio de formulaciones sobre su legitimidad constitucional.

La situación planteada en el ordenamiento por este tipo de Ley ha despertado reacciones que, por lo que aquí interesa, comienzan a razonar hipótesis de infracciones constitucionales. La doctrina analiza los contenidos y peculiaridades de las leyes "de acompañamiento" apuntando hacia el horizonte de la incompatibilidad de las mismas con las diversas vertientes del principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 CE), tales como la certeza de la norma, la estabilidad del derecho codificado, la claridad de los preceptos y la identificación de la norma.

Sin hacer ahora reflexión sobre las hipótesis más extremas que califican como fraude a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional el dar contenido hiperexpansivo a estas leyes, lo que si es aquí oportuno constatar cómo, desde muy autorizadas posiciones institucionales y doctrinales, ya se ha lanzado la duda sobre ello, argumentando que la llamada ley "de acompañamiento" puede constituir un rodeo o expediente técnico para eludir el impedimento constitucional del límite contenido en el artículo 134, apartados 2 y 7 de la C.E. al contenido de las Leyes anuales de Presupuestos, según ha sido fijado por el Tribunal Constitucional.

Existen, por tanto, razones suficientes como para replantear la necesidad de ese tipo de actuación normativa.

3.3. Su examen respecto al bloque de constitucionalidad en cuanto ley ordinaria.

No obstante lo dicho, el examen de los preceptos que integran el anteproyecto debe hacerse desde los parámetros aplicables a cualquier ley ordinaria; serán, por tanto, además de la Constitución, las normas básicas y las delimitadoras de competencias las que hayan de confrontarse con él para concluir su adecuación constitucional.

Dada la heterogeneidad de contenidos, el análisis del anteproyecto se aborda en las consideraciones siguientes agrupando sus preceptos según la tipología de materias que en él se tratan.

II. DE CARÁCTER PARTICULAR

1. Disposiciones en materia tributaria.

Se contienen en el Capítulo I del anteproyecto, compuesto de cuatro artículos, al tiempo que en el capítulo IV, denominado "disposiciones en materia administrativa", se ha incluido un artículo, el 12, relativo al régimen competencial sobre modelos tributarios, que es encuadrable sistemáticamente, como su denominación revela, entre las disposiciones tributarias.

Tributos cedidos.

La necesidad de reformular las disposiciones relativas a los tributos cedidos surge del carácter anual con el que la Ley 13/1997, de 23 de diciembre contempló esta materia.

El conjunto de estos preceptos adquiere habilitación competencial desde la modificación de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) y de la LCT producidas por las Leyes 3/1996, de 27 de diciembre (Orgánica) y 14/1996, de 30 de diciembre.

1.1.1. Impuesto sobre la renta de las personas físicas.

Se incluye la deducción por adquisición de vivienda habitual y de segunda vivienda nueva situada en la Región de Murcia, deducción que ya tiene en cuenta la nueva regulación proyectada de este impuesto que pretende entrar en vigor el próximo 1 de enero.

En cualquier caso, la construcción del precepto, además de ser explicada en la memoria, supone una mejora respecto a la normativa actual, que hubo de ser objeto de corrección a través del anteproyecto de ley sobre el que se pronunció este Consejo en el Dictamen 36/98.

La determinación del sujeto pasivo según la residencia habitual, el cómputo de la totalidad de viviendas en territorio español a efectos de deducción y la aclaración de su base y límites, constituyen ejemplos de esa mayor perfección de la que debe dejarse aquí constancia por su trascendencia.

También se incluye la deducción por donaciones dinerarias a fundaciones que tengan como fines primordiales el desarrollo de actuaciones de protección del Patrimonio Histórico de la Región de Murcia, determinándose su base y su incompatibilidad con la deducción por donativos de la cuota estatal del impuesto, no apreciándose extralimitación de las competencias normativas ni transgresión de la Ley 18/1991 (reguladora del IRPF), ni de la Ley 30/1994, de 24 de noviembre. de Fundaciones.

1.1.2. Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados

Se reitera ahora como norma permanente la redacción resultante de la modificación que introdujo en el artículo 1 de la Ley 13/1997, el "anteproyecto de ley de modificación de la Ley de Hacienda y de adecuación de disposiciones tributarias a la normativa estatal", actualmente en fase de conversión en proyecto. Como expusimos en el Dictamen 36/98, la modificación resulta acertada y precisa a la vista de la tipología existente en viviendas de protección oficial.

1.1.3. Tasa fiscal sobre los juegos de suerte, envite o azar y apuestas.

Mediante el artículo 3 del anteproyecto se reitera de manera literal lo establecido en el artículo, también 3, de la Ley 13/1997, haciendo desaparecer tan solo la anualidad de la regulación, que adquiere carácter de permanencia.

1.2. Tributos propios.

1.2.1. Modificaciones generales a la Ley 7/1997, de 29 de octubre, sobre "Ley de Tasas, Precios Públicos y Contribuciones Especiales".

Se modifica en primer lugar su denominación para posteriormente crear la Disposición Adicional Décimotercera regulando la no acumulación de las bonificaciones establecidas en la Ley. Dado el alcance de la misma, su lugar más adecuado sería el Título I de la Ley, denominado precisamente "Disposiciones Generales".

1.2.2. Modificaciones a las Tasas existentes.

Se modifican una serie de tasas viniendo reflejadas en las respectivas memorias que acompañan al anteproyecto las razones que las provocan, generalmente por la prestación de nuevos servicios (Boletín Oficial de la Región de Murcia suministrado por vía telemática), la concreción de aspectos colaterales sobre afección (instalación, traslado y transmisión de oficinas de farmacia), y la previsión de alteraciones en la prestación de los servicios derivadas de la normativa estatal (ordenación del transporte terrestre).

En su conjunto aparecen adecuadamente justificadas y reguladas.

1.2.3. Tasas de nueva creación.

De entre ellas destacan por su singularidad las tasas por prevaloraciones tributarias y por venta de impresos, programas y publicaciones tributarias.

La primera de ellas grava la solicitud de prestación del servicio de valoraciones tributarias conforme a lo previsto en el artículo 25 de la Ley 1/1998, de 26 de febrero, de Derechos y Garantías de los Contribuyentes; tiene por sujeto pasivo a quien solicite tal valoración previa y regula la restitución de la tasa, con exclusión de los intereses de demora, en determinados supuestos.

Esa normativa resulta en exceso imprecisa, por más que la justificación de su creación se desprenda del expediente, porque somete a tributación un hecho objetivo -la emisión de la valoración-, a unos efectos futuros -la declaración de un tributo gestionado por la Comunidad Autónoma-, introduciendo un elemento tan extraño como la restitución del importe de la tasa cuando se convierta aquel hecho imponible en la realidad efectiva de una declaración tributaria con ingreso a favor de la Hacienda Regional.

La restitución señalada constituye en realidad un ingreso indebido de naturaleza tributaria distinto a los regulados por el Real Decreto 1163/1990, de 21 de septiembre, pero encuadrable entre los previstos en el artículo 155.1 de la Ley General Tributaria, en la redacción recientemente dada por la Ley 1/1998, de 26 de febrero, de Derechos y Garantías de los Contribuyentes, aplicable a todas las Administraciones Públicas.

De ello es consecuencia, en primer lugar, que sea necesario restituir el importe de la tasa con el interés de demora tributario previsto en el citado artículo 155.1 de la Ley General Tributaria y, en segundo lugar, que quepa arbitrar como medio para la restitución el de la compensación que ese mismo precepto ha previsto, sin necesidad de acudir a un expediente técnico innovador constitutivo de una carga para el contribuyente que se aproxima a las que trata de impedir el artículo 2.2 de la Ley 1/1998.

En cualquier caso, la redacción del artículo 7 de la tasa precisa inexorablemente ser aclarada. Se relacionan conjunta e inseparablemente los supuestos de restitución con las condiciones para obtenerla, cuando la realidad exige determinar separadamente ambas situaciones.

En torno a esta nueva tasa debe destacarse, también, que el supuesto de no sujeción previsto en el artículo 2 resulta a todas luces superfluo, y que la exención relativa a las valoraciones emitidas a través de los valores mínimos de referencia, o de otros sistemas de precios medios

de mercado utilizados o aprobados por la Consejería de Economía y Hacienda, requiere, precisamente, una aprobación oficial de los mismos con su publicidad que no existe en la actualidad. Los valores mínimos citados no constituyen una realidad normativa dotada de certeza y la mera "utilización" sin aprobación priva a la exención que se pretende de toda garantía, por lo que se trata de normas cuasi en blanco, que apoderan a la Administración Tributaria con unas facultades cercanas a la discrecionalidad, lo que es incompatible con el régimen jurídico-tributario en el que los elementos de la deuda tributaria deben estar fijados en la Ley, sin perjuicio de la colaboración del Reglamento (artículo 10 de la LGT).

Sobre estas bases procedería su replanteamiento.

La tasa por "venta de impresos, programas y publicaciones tributarias" debe ser contemplada en unión del artículo 12 del anteproyecto, y de su significado conjunto no queda explícitamente declarado si se efectúa una reserva a favor de la Administración Tributaria regional para la elaboración y distribución de esos materiales.

Tal cuestión debería ser despejada, para lo cual sólo puede mediar una proclamación clara en la Ley, ya que no existe al respecto limitación normativa derivada del régimen de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas. Sin embargo, tan relevante voluntad queda oscurecida en las disposiciones citadas.

De otra parte, la regulación misma de los supuestos de no sujeción presenta contradicciones dignas de resaltar. En primer lugar, refiriéndose el hecho imponible a la entrega de materiales aptos para la presentación de declaraciones tributarias, resulta difícil imaginar la hipótesis de que tal actividad no se realice en virtud del derecho de asistencia e información que ostenta el contribuyente según los artículos 3 y 5 de la Ley 1/1998, por lo cual el ámbito de la exención a que se refiere el artículo 2, apartado 3, de la Tasa llegaría a abarcar la totalidad del hecho imponible, si no fuese porque se ha configurado para ese caso la exención sobre la base de expedir la declaración en papel en blanco, circunstancia no comprendida en el hecho imponible.

Quedando la incertidumbre sobre la reserva de distribución de tales materiales a favor de la Administración Tributaria regional, el supuesto de no sujeción del artículo 2.4 es aún más difícil de encajar en este sistema, dada la idea de concesión que se apunta entremezclada con instituciones públicas y privadas e instrumentadas las relaciones mediante convenio, pacto o contrato.

Tal supuesto resulta de regulación superflua y las circunstancias de hecho de la vida real pueden, probablemente, ser plasmadas en la tasa con una normación más clara, más garantista y más cercana a las motivaciones que impulsan a su creación.

2. Modificaciones a la Ley 3/1990 de 5 de abril, de Hacienda de la Región de Murcia.

2.1. Alcance y objetivos de la modificación.

En el artículo 5 el Anteproyecto recoge las modificaciones que se propone efectuar en la Ley 3/1990, de 5 de abril, de Hacienda de la Región de Murcia (LH). Al afectar a 20 artículos constituye una modificación cuantitativamente muy importante pues ese número representa casi una quinta parte de la regulación que contiene. Cualitativamente también es de gran

importancia porque, estudiadas las materias a las que afecta, puede afirmarse que incidirá sobre el régimen del ciclo presupuestario en dos de sus fases, la de elaboración y la de ejecución. Unido lo anterior a la constatación de que la LH, desde su publicación en 1990, ha sido una de las aprobadas por la Comunidad Autónoma que en mayor número de ocasiones se ha modificado (10 veces, contando con la que se va a producir tras la aprobación del Proyecto de Ley de Modificación de la LH actualmente en tramitación), ya se puede anticipar el juicio favorable que al Consejo Jurídico le merece la propuesta que contiene la Disposición Final Tercera del Anteproyecto, de autorizar al Consejo de Gobierno para la elaboración de un Texto Refundido en el que se incluyan las modificaciones operadas por esta Ley de Medidas Fiscales y Administrativas y por las que a lo largo de su vigencia han ido cambiando su redacción inicial. Bien entendido que se coincide con la idea que la inspira pero no con su redacción, de la que debería suprimirse el adjetivo "único" pues, si así no fuere, no se podría hablar de "Texto Refundido".

A lo largo del texto del Anteproyecto y del contenido de los documentos que le acompañan se puede entrever el deseo de conseguir dos objetivos.

El primero de ellos es el de mejorar la actual regulación de la Hacienda Pública regional, mejora normativa que debe entenderse en su sentido literal, ésto es, como perfeccionamiento de la Ley actualmente vigente. Se puede conseguir mejorar el texto mediante la sustitución de un precepto por otro más acorde con el momento actual, pero también se alcanza con la corrección de errores que pueda contener. Al primer método obedece el número uno del artículo cinco del Anteproyecto, que persigue la modificación de los principios por los que se ha de regir la Hacienda Pública regional, sustituyendo el de intervención por el de control; al segundo responde la que se propone en el número veintiséis sobre la cita correcta del artículo de la LH que debe hacer el señalado con el número 104.

Un segundo objetivo que se adivina en el Anteproyecto es el de conseguir la mejora en la gestión. Así, se ha optado por introducir mayor agilidad en las actuaciones a desarrollar en dos diferentes fases del ciclo de vida del Presupuesto, lo que se pretende conseguir flexibilizando el rigor con que se hallan reguladas actualmente. Precisamente, esa agilidad ha sido invocada en la Memoria elaborada por la Dirección General de Presupuestos y Finanzas para justificar la reforma del artículo 41.2 y, sin decirlo expresamente, es la que fundamenta otras como las que afectan, por ejemplo, a los artículos 36.3, 55 y 56. Hemos de indicar que estos mismos términos, "agilizar" y "flexibilizar", son los empleados por el Consejo Económico y Social para calificar la intención que aprecia en la alteración proyectada del régimen de modificaciones presupuestarias.

El propósito de conseguir ambos objetivos debe ser aplaudido por el Consejo Jurídico, aunque no debe hacerlo sin advertir de los riesgos que el segundo puede implicar si se convierte en una meta a alcanzar a cualquier precio. En el Derecho de la Hacienda Pública, como en todos los sectores del Ordenamiento Jurídico, hay un haz de principios que informan la regulación que lo integra, manteniendo entre ellos el equilibrio que la coherencia del sistema demanda. De no ser así, las reformas que le afecten y no respeten ese equilibrio imponiendo absolutamente unos sobre otros, llegando a la situación extrema de eclipsarlos, pueden hacer que pierda su coherencia convirtiendo el orden en caos. La gestión de la Hacienda Pública, más concretamente del Presupuesto, es una realidad que se ha movido siempre entre dos polos opuestos: de un lado, la necesidad de incorporar las técnicas que permitan conseguir la

satisfacción de las necesidades públicas del modo más eficaz posible, que ha propugnado la actuación ágil de la Administración; de otro, el rigor que debe presidir el manejo de los fondos públicos, que ha generado regímenes contrarios a la debilidad derivada de la poca exigencia, disciplinadores de los más mínimos detalles de la actividad financiera y, paralelamente, el diseño e implantación de controles férreos para comprobar su cumplimiento.

Si analizamos con detenimiento el texto del Anteproyecto podemos encontrar manifestaciones del ánimo flexibilizador en las dos fases referidas del ciclo presupuestario.

1º. En la fase de elaboración. A los artículos 55 a 58, ambos inclusive, se les da nueva redacción para sustituir la regulación vigente sobre la elaboración de los documentos presupuestarios de las empresas públicas regionales. La Memoria de la Dirección General de Presupuestos y Finanzas justifica la reforma por motivos tales como la adaptación al régimen que para estos entes contiene el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, aprobado por Real Decreto Legislativo 1.091/1988, de 23 de septiembre (LGP, en lo sucesivo); la adecuación de sus estados de gastos e ingresos al modelo de presupuesto administrativo para facilitar su entendimiento; o también a la necesidad de sincronizar el procedimiento de elaboración con el del resto de los que integran los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma. Todos los argumentos empleados responden a la realidad, ahora bien, ello no hace incierta la afirmación de que se introduce flexibilidad en el proceso. Lo demuestra el hecho de que, hasta ahora, en el artículo 55 de la LH están determinados los documentos que deben integrar el Programa de Actuación, Inversiones y Financiación (PAIF), cuyo modelo ha de ser aprobado por el Consejo de Gobierno a propuesta del Consejero de Economía y Hacienda. Tras la entrada en vigor de la modificación, se producirá una doble atenuación del rigor: la primera es fruto de la inconcreción legal del contenido, dado que el nuevo artículo 55 no exige un contenido mínimo del referido programa, así como tampoco se lo impone a las "...previsiones plurianuales oportunamente elaboradas...", de las que ni tan siquiera se sabe quien ha de aprobarlas; la segunda estriba en la disminución del rango del órgano que ha de fijar ese contenido que hasta ahora era el Consejo de Gobierno y, tras la modificación, será el Consejero de Economía y Hacienda.

2º. En la fase de ejecución. Son varias las reformas a introducir en las que se aprecia la disminución del rigor. Por ejemplo, en materia de modificaciones de crédito, la nueva redacción del apartado a) del artículo 36 permite incorporar a los Presupuestos del ejercicio siguiente los remanentes de los créditos que, con el carácter de extraordinarios o suplementarios, hubieran sido concedidos por la Asamblea Regional en los dos últimos meses del año, con lo que, justificadamente según este Consejo Jurídico, se amplía el plazo actual que es sólo de un mes. Asimismo es muestra de lo dicho el nuevo párrafo segundo del número 3 del artículo 36 en el que, tras la ampliación de los "créditos incorporables" operada por el párrafo primero, se concluye admitiendo que las incorporaciones puedan aprobarse con carácter provisional en aras, según la Dirección General de Presupuestos y Finanzas, de una más pronta ejecución de los gastos que amparan. La razón según el Centro Directivo ha de encontrarse en que la determinación exacta del Remanente de Tesorería de un ejercicio, a veces, se retrasa excesivamente impidiendo que se acometa la ejecución de las actuaciones que deben ser financiadas con estos recursos. Es decir, ahora va a ser posible aprobar las incorporaciones obligatorias con carácter provisional pero teniendo en cuenta que, tal y como prevé la nueva redacción del artículo, en el caso de que el Remanente de Tesorería definitivo no fuese suficiente para financiar todas las incorporaciones acordadas, habrán de anularse créditos del

ejercicio corriente por el importe que exceda de su montante. Siendo así, lo único que se consigue es que la inobservancia del rigor de la disciplina presupuestaria que estaría demandando un comportamiento diligente para evitar que en un ejercicio queden sin consumir los créditos por no ejecución de las actuaciones que amparan, se vería "premiada" con una solución provisional al inicio del ejercicio siguiente, en vez de "castigada" con un bloqueo de sus recursos iniciales en cantidad equivalente a la que obligatoriamente habría que haber ejecutado. Con ello, de otro lado, se actuaría de acuerdo con el principio de prudencia que manda no acometer nuevos gastos si no se dispone de financiación cierta. El órgano gestor del crédito no invertido en un año pero obligado a ejecutar en el siguiente una actuación concreta que lo precise, no debería contar con la disponibilidad de todos los recursos autorizados para este nuevo ejercicio, pues podría darse el caso de que una gestión rápida en el segundo lo llevara a consumirlos antes de que el Remanente de Tesorería del año anterior estuviere definitivamente concretado. En ese caso, la anulación de los créditos que necesariamente se tendría que producir si el Remanente no fuese suficiente, recaería sobre uno o varios órganos gestores que nada habrían tenido que ver en su gestación, impidiéndoles desarrollar sus propios proyectos íntegramente. En consecuencia, estima el Consejo Jurídico que no es acorde con el principio de prudencia el sistema propuesto de acordar incorporaciones provisionales financiadas con el Remanente de Tesorería si aún no ha sido cuantificado definitivamente, pudiendo serlo si se garantiza su financiación con la indisponibilidad de créditos del ejercicio corriente por igual importe. Serían las retenciones de crédito efectuadas a tal fin las que tendrían el carácter de provisionales, quedando a resultas de que, una vez determinado el montante del Remanente de Tesorería, fuese posible su liberación.

Durante la ejecución del presupuesto, concomitantes con los actos de gestión, se producen los de control propios del ejercicio de la función interventora. Respecto de esta última es preciso señalar cómo el Anteproyecto procura la atenuación de su rigor, puesto que introduce una nueva regulación de una de sus modalidades, la fiscalización previa, en la que, sin alterar su carácter de totalidad proclamado por el artículo 81, da nueva redacción a los puntos 1 y 3 del artículo 84, introduciendo supuestos nuevos de exención de fiscalización previa. Poniendo en conexión esta nueva regulación con la que se pretende en materia de subvenciones, no parece que la preocupación que demuestra por la minuciosidad con la que se regula el procedimiento para su otorgamiento tenga su complemento idóneo con la disminución de los controles sobre su observancia en las de cuantía inferior a 750.000 pesetas. Téngase en cuenta que la supresión del informe de la Intervención, podrá contribuir a la "agilización" de los procedimientos de concesión, pero no va a ser la solución a la lentitud total del proceso. Su supresión no va a afectar más que al órgano decisorio que, tras la más o menos larga instrucción del expediente, se verá abocado a resolver sin el acto que, por disposición legal, tiene como finalidad esencial garantizarle la legalidad y el acierto. El Consejo estima más acorde a la nueva regulación pretendida en materia de subvenciones, la utilización de la fiscalización limitada previa por cuanto presenta la ventaja de que, sin prescindir de la garantía que fundamenta los actos de intervención, puede ejercerse sólo sobre los requisitos que expresamente determine el Consejo de Gobierno, según dispone el apartado 5.1 del artículo 84 de la LH, consiguiéndose su agilización y, a la vez, y no menos conveniente que lo anterior, la uniformidad de criterio entre los diversos órganos fiscalizadores.

Como conclusión de todo lo dicho en este apartado hay que decir que los esfuerzos por conseguir una Administración más ágil en materia de finanzas públicas, intrínsecamente plausibles, deben hacerse sin perjuicio de la observancia del resto de principios que inspiran la

regulación de la Hacienda Pública. De no ser así pueden afectar, sin pretenderlo, a la propia coherencia del sistema.

2.2. Sobre la reforma de las modificaciones presupuestarias.

2.2.1. Incorporaciones de crédito.

Además de los razonamientos expuestos en la Consideración general sobre la admisibilidad o no de que se acuerden con carácter provisional, es necesario llamar la atención sobre la nueva redacción propuesta para el punto 3 del artículo 36 de la LH. La modificación se reduce, básicamente, a incluir entre los créditos incorporables los remanentes de los financiados con saldos no realizados de compromisos de ingresos, empleando como fuente de financiación de la incorporación al Remanente de Tesorería o, si no es suficiente, las anulaciones de créditos del presupuesto corriente. Para que la redacción sea totalmente aceptable debería explicitarse que la incorporación de tales créditos será factible siempre que su financiación no esté contemplada ya en las previsiones iniciales de ingresos del ejercicio en que vayan a acordarse, pues de otro modo se estaría minorando injustificadamente el Remanente de Tesorería.

2.2.2. Transferencias de crédito.

En el Anteproyecto se modifica el régimen de competencias para aprobar transferencias de crédito en el sentido de ampliar las que actualmente tienen los Consejeros. En el momento presente, según el número 2 del artículo 41 de la LH, sólo pueden autorizar las que se produzcan en el interior de un programa presupuestario, sea cual fuere el capítulo al que afecte, siempre que no afecten a créditos de personal ni a subvenciones nominativas, ni supongan desviaciones en la consecución de los objetivos del programa respectivo. La modificación que se propone aumenta sus facultades que, desde el punto de vista de la clasificación funcional de los créditos, se eleva a redistribuciones dentro de la misma subfunción, conservando como límites los mismos que antes a los que se añade la prohibición de que las transferencias incidan en gastos con financiación afectada, que se reservan al Consejero de Economía y Hacienda. Nada tiene que objetar el Consejo Jurídico a que así se determine.

Sin embargo, en lo que debe llamarse la atención es en la modificación que se propone de la redacción del número 3 del mismo artículo, y ello aún reconociendo que lo que se va a decir es válido también para la redacción actual. En ese número se prescribe que las transferencias que contempla corresponden al referido Consejero de Economía y Hacienda y "...a la Comisión de Gobierno Interior de la Asamblea en la sección 01...". Entiende el Consejo que la citada disposición incide en el ámbito de autonomía de la Asamblea Regional, protegido por el Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia en su artículo 27.1, que reserva a ésta el establecimiento de su propio Reglamento. Es decir, por aplicación del principio de competencia, es esta una materia que escapa a la LH.

2.2.3 Reposiciones de crédito.

La nueva redacción del artículo 43 de la LH introduce tres cambios en la actual. El primero es el de modificar la palabra "indebidamente" por la de "previamente" para referirse a los pagos cuya devolución podrá reponer crédito. Es cierto, aunque no de modo absoluto, que, como dice en su Memoria justificativa la Dirección General de Presupuestos y Finanzas, en el momento de

realización del pago era "debido" y su carácter "indebido" es algo que sobreviene en un momento posterior. Ahora bien, nada obsta a que eliminado aquel adjetivo que califica al pago, se suprima también el carácter previo porque nada aporta, ya que, si no hay pago previo no puede hablarse de reintegro.

La segunda modificación es la de otorgarle carácter meramente potestativo, es decir, no siempre que se obtenga un reintegro se va a utilizar para financiar nuevos gastos. Nada debe objetarse a ello, al contrario, es una medida que se considera muy acertada.

La tercera no puede merecer el mismo juicio. Se trata de que, el último inciso "...o bien que el ingreso se produzca en el ejercicio inmediato siguiente al ejercicio en el que se realizó el pago..." es contrario a la figura de la reposición de crédito. Hay que pensar que si se habla de "reponer un crédito" se está operando sobre ese crédito, no sobre otro. Como es sabido, los créditos tienen un ciclo vital concreto, un año que es el propio del Presupuesto que los habilita. Así se desprende del artículo 36.1 de la LH que dispone: "Los créditos para gastos que en el último día del ejercicio no estén afectados al cumplimiento de obligaciones ya reconocidas, quedarán anulados de pleno derecho". Es decir, no es posible reponer el crédito una vez que, vencido su plazo legal de existencia, ha sido anulado de pleno derecho.

Dicho lo cual no queda más que desaconsejar la modificación del sistema de reintegro tal y como se formula. Sin embargo, si se quiere que los órganos gestores puedan beneficiarse de algún modo de los reintegros que se generen por su actuación de control en materia de subvenciones, en las que fundamenta el cambio la Dirección General de Presupuestos y Finanzas, el mismo fin se puede alcanzar modificando el artículo 42 de la LH posibilitando la generación de créditos con cargo a ellos en ejercicios sucesivos a aquél en que se pagaron.

2.3. Sobre el régimen de las subvenciones.

Hecha una observación de carácter general sobre la materia interesa destacar a continuación algunos aspectos concretos de la modificación propuesta para el artículo 51 de la LH.

2.3.1 Sobre el contenido de las bases.

El Anteproyecto presta especial atención a la regulación del contenido mínimo de las bases que han de servir para la concesión de las subvenciones, suprimiendo alguno de los elementos exigidos en la actualidad (forma de concederlas) y añadiendo otros nuevos. De éstos, la necesidad de que en ellas se consignen los créditos presupuestarios inserta un elemento que, por su naturaleza temporal, puede limitar la vigencia de la norma que las apruebe, que por esencia tendría una vocación de permanencia, obligando a que cada año se publiquen nuevamente. Si en lugar de exigir que la cita de los créditos se integre como una base más se optara por incluirla en las Ordenes de convocatoria anual, no se plantearían estos problemas. De esa manera las bases, por su carácter fijo, responderían a lo que por tales debe entenderse y, de otro lado, se garantizaría la cobertura financiera de la gestión en cada ejercicio.

Otra de las novedades que se incluyen como contenido mínimo de las bases es la relativa a la composición del órgano colegiado que ha de realizar la propuesta de concesión. Dicho así, sin

especificar nada más, sería de aplicación a todo tipo de subvenciones o ayudas. Sin embargo, se considera que sólo debiera constituirse en las que se otorgan en régimen de concurrencia competitiva. El que en el Anteproyecto se disponga que esto será exigible "en su caso", sin precisar más, no es óbice a lo dicho. Por ello se debería explicitar que ese requisito sólo lo será para las bases del tipo de subvenciones referido, lo cual, por otro lado, es coherente con el párrafo 16 del mismo punto que únicamente se refiere a las que se adjudiquen por concurso.

Por último, también se ha incluido en las bases una referencia a la necesidad de que conste en ellas que la justificación del empleo de los fondos se referirá tanto al gasto como al pago. El comentario que merece se deduce de lo que se expone en el apartado siguiente.

2.3.2 Sobre la justificación.

La nueva regulación de este aspecto demuestra una especial inquietud porque quede plenamente acreditado que se ha realizado la actividad para la que se concedió la subvención o ayuda. Sobre este extremo, el Consejo Jurídico no tiene más que mostrar su coincidencia con el espíritu que la anima. Sin embargo, no parece enteramente acertada la redacción que se propone, en la que se aprecia la preocupación por conciliar los criterios contables de caja y devengo con las exigencias de seguridad en las justificaciones a realizar por los perceptores de subvenciones. Como no puede descartarse de plano que una subvención se entienda justificada cuando realizado el gasto aún no se ha pagado su importe, la nueva norma pretende admitir ambas posibilidades, pero lo hace de una manera excesivamente gravosa para el beneficiario (que deberá justificar ambos) y, a la vez, de modo demasiado confuso, como lo prueba la lectura de los dos últimos párrafos del nuevo número 10 del artículo 51. Entiende el Consejo que ante la indefinición que implica, lo más correcto sería eliminar ambos, así como también el último inciso del párrafo nueve del número 5 del artículo 51. De esa manera, serán las Ordenes que aprueben las bases las que detallarán en cada subvención qué documentos habrán de aportarse para entender justificado el empleo de los fondos, siendo una opción libre y legítima del órgano gestor. La inseguridad que pudiera desprenderse de la justificación "solo" de los gastos, se ve compensada con que el beneficiario, de acuerdo con lo que establece el apartado c) del número 3 del artículo 51 de la LH, queda obligado a someterse a las actuaciones de comprobación (todas, sin límite alguno) que estime oportuno realizar la entidad concedente o al control financiero de la Intervención General e, incluso, a las actuaciones del Tribunal de Cuentas.

2.4.1. Los principios.

Son diversas las modificaciones que en esta faceta de la actividad administrativa, tan importante en el ámbito de la Hacienda Pública, se proponen. De ellas merece destacarse por su acierto la sustitución del principio de intervención por el de control, como ya se indicó en la Consideración General. Es algo que mejora la LH en cuanto que el último es más ajustado al régimen que contiene. El control, y, en concreto, el control interno es mucho más que el ejercicio de la función interventora. Ésta es una de sus modalidades. Hay otra, el control financiero, que cada día va adquiriendo más importancia por adecuarse mejor a las nuevas formas de actuar de la Administración Pública. Así pues, se considera idónea la sustitución de un principio por otro en el apartado c) del artículo 4 de la LH.

2.4.2. Otras modificaciones.

1ª. Se propone la modificación del artículo 83 de la LH en el sentido de eliminar de su texto la alusión a que la Intervención General informará de sus criterios para la aplicación de las normas a las oficinas gestoras, consecuencia de lo cual es la supresión, asimismo, del dictado de las circulares e instrucciones necesarias. De entrada, que la Intervención General haga públicos sus criterios es algo que no es incompatible con su propia naturaleza. El artículo 80 de la LH la configura con una doble vertiente: centro de control interno y centro directivo de la contabilidad pública -ser centro de control financiero está englobado en la primera afirmación como centro de control interno, como ya se ha visto-. Con ninguna de ellas se puede considerar enfrentada la posibilidad de que haga públicos sus criterios, antes al contrario, en la segunda de sus condiciones es consustancial a la función directiva. Pero tampoco puede interpretarse como contrario a las características propias de la función de control, ni en su vertiente pura de intervención ni en la de control financiero. La primera, según el artículo 79.1 de la LH, tiene una finalidad garantista de la observancia de la legalidad, como ya se dijo, por lo que dar a conocer los criterios de aplicación de las normas no le provoca merma alguna. En su vertiente de control financiero es todavía más clara su compatibilidad por cuanto, por su propia naturaleza, tal y como dispone el artículo 34.3 del Real Decreto 2.188/1995, de 28 de diciembre, "...tiene como finalidad promover la mejora de las técnicas y procedimientos de gestión económico-financiera, mediante la formulación de las propuestas que se deduzcan de los resultados del mismo". En consecuencia, no se estima acertada la supresión de este inciso y, tampoco, la del que se refiere al dictado de circulares e instrucciones para tal finalidad. Sin embargo, es acertada la supresión de la necesidad de que éstas, al igual que los manuales de procedimiento u otros instrumentos de gestión que elabore, precisen del conocimiento y aprobación previos del Consejero de Economía y Hacienda. Esta previsión es contraria al principio de autonomía funcional de la Intervención proclamado por el artículo 80 LH, siendo conveniente su eliminación por lo que a las circulares e instrucciones interpretativas respecta.

2ª. Otra modificación que se pretende en materia de control es la referente a la introducción de la planificación del control financiero. De inicio se estima que puede generar beneficiosos resultados dado que, estando planificadas las actuaciones con la suficiente antelación, va a ser posible adoptar todas las medidas que faciliten su ejecución. Entre ellas deben entenderse incluidas las de inicio de los expedientes de contratación de empresas que auxilien a la Intervención General en esta labor. Se echa en falta, eso sí, una mejor concreción de los órganos que en una u otra medida pueden incidir sobre su confección y ejecución.

Nos referimos a que el texto propuesto encomienda a la Intervención General la elaboración del Plan anual de control financiero pero silencia quien debe aprobarlo. Si nada se dice, podrá entenderse que es el propio Interventor General el que lo hará al no haber precepto en la LH que de manera expresa lo atribuya a otro órgano. Sin embargo, dada la transcendencia de la materia en la que la Consejería de Economía y Hacienda, a través de la Intervención General, va a ejercer una supervisión de la actividad económico-financiera de todo el sector público regional, la decisión parece atraer la actuación del máximo órgano de la Administración Regional a quien el artículo 8 de la LH encomienda, en su apartado f), la competencia para determinar las directrices de la política económica y financiera de la Comunidad Autónoma.

Una segunda indeterminación de los órganos que con su actuación pueden incidir en el Plan es la que supone referirse a los "órganos superiores" de la Administración como capacitados para demandar controles financieros no previstos en él. No existe en la Ley 1/1988, un precepto que

permita concretar ese calificativo, al contrario de lo que ocurre en la Administración del Estado para la que el artículo 6 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, sí enumera los que gozan de esa naturaleza. Podría hacerse una interpretación que, sin duda, incluiría al Consejo de Gobierno, al Presidente, Vicepresidente y Consejeros, pero quedarían fuera otros órganos -por ejemplo, los Presidentes o Directores de los Organismos Autónomos o empresas públicas- que pueden estar directamente interesados en solicitarlo. Lo más correcto es que, si es posible, la ley no contenga indeterminaciones como ésta tan fácilmente superables en el momento en que nos encontramos.

3. Aspectos globales del anteproyecto de ley de medidas fiscales y administrativas, en materia de función pública.

3.1. Sobre los aspectos globales.

3.1.1. Sobre el objeto de las medidas.

Uno de los problemas que presentan las leyes que acompañan a los Presupuestos es la ausencia de un objetivo propio y singular que las caracterice, por lo que constituye un aspecto fundamental la delimitación precisa y clara del objeto al que se ciñe el Anteproyecto de Ley en materia de función pública y, además, se requiere la adecuada plasmación de su necesidad y oportunidad con la estimación de su coste (artículo 22.2 Ley 50/1997, del Gobierno).

Las disposiciones que se contienen en el Anteproyecto se aglutinan en el Capítulo III ("Disposiciones en materia de Función Pública"), distribuidas en tres artículos, 6, 7 y 8, y no se advierte una clara satisfacción de tales requerimientos por las siguientes razones:

1ª.- Aunque no esté doctrinal ni jurisprudencialmente delimitado el campo normativo de las denominadas leyes "de acompañamiento", es lo cierto que de modo natural cabe inferir la innecesidad de que el Presupuesto precise de la mayoría de disposiciones aquí contempladas.

2ª.- La Exposición de Motivos del Anteproyecto justifica estas modificaciones de forma mimética (reproduce prácticamente las razones que figuran en la Memoria) sin que obren los informes o estudios sobre la necesidad y oportunidad de las modificaciones propuestas, lo cual tiene especial relevancia para determinar el alcance de la regulación de determinados aspectos (por ejemplo, en cuanto a la creación de las categorías estatutarias del Servicio Murciano de Salud). De esta forma resulta imposible dictaminar con la plenitud de antecedentes que las normas reguladoras de la iniciativa legislativa han previsto.

La creación de Cuerpos, Escalas y Categorías Estatutarias puede incidir directamente en el conjunto de los derechos que a los funcionarios están reconocidos por la legislación básica, además de tener que contrastarse con principios constitucionales (mérito, capacidad, igualdad). La ausencia de estudios previos impide realizar esa confrontación, sin prejuzgar ello sobre el acierto de las medidas.

Las normas de especial alcance deben contar con justificaciones de ese rango que, reiteramos, están aquí ausentes, con incumplimiento no sólo del precitado artículo 22 de la Ley 50/1997, del Gobierno, sino también del mandato dado por la Asamblea Regional de Murcia a través de

la vigente Ley de Presupuestos, que exige documentar al Anteproyecto con una memoria económica en la que se detallen las posibles repercusiones presupuestarias de su aplicación (Disposición Adicional Primera).

Cabe racionalmente concluir que, en estos aspectos, el Anteproyecto no ha sido respetuoso con la normativa de la que trae causa, no dignifica las medidas que trata de promover, conduce a tener que imaginar hipótesis sobre su origen y, en definitiva, impide formar un criterio completo sobre tan esenciales contenidos.

3.1.2. Sobre la incertidumbre normativa en la materia.

Otro de los problemas de las denominadas leyes de "acompañamiento" son las abundantes modificaciones que se incorporan en el ordenamiento, con la consiguiente dispersión normativa, dificultando su comprensión global y con el eventual riesgo de producir inseguridad jurídica a intérpretes y aplicadores del derecho. Esta afirmación, en materia de Función Pública, reviste especial gravedad ya que, si bien el Anteproyecto de Ley de Medidas recoge unas modificaciones puntuales motivadas por la creación de las distintas categorías estatutarias del Servicio Murciano de Salud, creación de nuevos Cuerpos e integración de Cuerpos a extinguir, sin embargo, desde la aprobación de la Ley de Función Pública de la Región de Murcia en el año 1986, ésta ha sufrido numerosas modificaciones que no han sido objeto de refundición, lo que hace extremadamente dificultoso el conocimiento del derecho positivo vigente.

Baste con aludir a las numerosas modificaciones introducidas a esta Ley y a la 4/1987, de Cuerpos y Escalas, y relacionadas en la Disposición Final Primera.

La notoria incertidumbre creada justifica la urgente necesidad de dichas refundiciones, habiéndose incumplido el mandato de una año para realizarla, contenido en la Ley 13/1997, que vuelve a prorrogarse (por seis meses) en virtud de lo dispuesto en la Disposición Final Segunda del Anteproyecto.

3.1.3. Sobre los criterios de división material con la ley de presupuestos.

El reparto entre el Anteproyecto de Ley de Presupuestos y la Ley de Medidas en materia de retribuciones priva de coherencia al sistema legal.

Así, se han incorporado al Anteproyecto de Ley de Medidas, según la Exposición de Motivos, los aspectos retributivos esenciales y las materias de devengo, remitiéndose para la determinación de las cuantías a las leyes anuales de presupuestos con la pretensión de "dar fijeza a determinados aspectos de las retribuciones que se van repitiendo en las sucesivas leyes de presupuestos y Acuerdos de Consejo de Gobierno".

Sobre la motivación de la división efectuada, el Consejo Jurídico ya ha se pronunciado en el Dictamen número 38/98 sobre el Anteproyecto de Ley de Presupuestos en el sentido de señalar que nada tiene que objetar ya que la llamada Ley de "Acompañamiento" cumple una función específica y complementaria de aquella ley; por el contrario, sí realiza unas consideraciones a su plasmación en el presente Anteproyecto:

a) Si esta regulación va a tener vocación de permanencia debería tener su reflejo en el articulado de la Ley de Función Pública de la Región de Murcia en aquellos aspectos que han

de contenerse en la Ley, dejando los aspectos casuísticos a desarrollo reglamentario y su cuantificación al Anteproyecto de Ley de Presupuestos.

b) La distinción de aspectos retributivos esenciales y no esenciales queda desdibujada en determinados aspectos, de forma que se incluyen algunos que igualmente podrían contenerse en la Ley de Presupuestos, tal y como se indicaba en el precitado Dictamen número 38/98.

c) Determinadas normas se reproducen en este Anteproyecto cuando ya están contenidas en la Ley de Función Pública Regional, produciéndose una situación de regulaciones paralelas que perviven simultáneamente en el ordenamiento jurídico. A título de ejemplo, baste reseñar que la remuneración del mes de vacaciones y los conceptos que incluye venía ya recogido en la modificación al artículo 74 de la Ley 3/1986, introducida por el artículo 15 de la Ley 13/1997, de Medidas Fiscales, Presupuestarias y Administrativas.

3.2. Sobre modificaciones a la Ley 3/1986, de 19 de marzo, de Función Pública de la Región de Murcia.

3.2.1. Modificación del artículo 73.

Esta modificación tiene como finalidad, según la Exposición de Motivos del Anteproyecto de Ley, la adaptación a la reciente normativa de prevención de riesgos laborales.

Sin embargo, esta pretendida adaptación se limita, en la vertiente de la Administración, a señalar que todos sus niveles jerárquicos adoptarán cuantas medidas sean necesarias en materia de prevención de riesgos laborales (integrándola en sus decisiones) y, en la vertiente del personal a su servicio, en la necesidad de velar por su propia seguridad y salud y en la cooperación en el cumplimiento de las medidas que se adopten.

A este respecto, la regulación que se inserta en la Ley 3/1986 es bastante parca limitándose a una declaración genérica ya recogida en la normativa estatal (artículo 1.1 del Real Decreto 39/1997, de 17 de Enero, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de Prevención de Riesgos Laborales y artículo 29 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales).

Por lo tanto, esta propuesta no tiene el alcance de una adaptación a la Ley 31/1995, sobre Prevención de Riesgos Laborales y al Real Decreto 39/1997, ya que la Disposición Adicional Cuarta de este último, sobre su aplicación a las Administraciones Públicas establece : "1.En el ámbito de las Administraciones Públicas, la organización de los recursos necesarios para el desarrollo de las actividades preventivas y la definición de las funciones y niveles de cualificación del personal que las lleve a cabo se realizará en los términos que se regule en la normativa específica, previa consulta con las organizaciones sindicales más representativas...2.-la normativa específica prevista en el apartado anterior deberá establecer los adecuados instrumentos de control al efecto".

La extensión de la adaptación viene corroborada por el Real Decreto 1.488/1998, de 10 de julio, sobre "Adaptación de la legislación de prevención de riesgos laborales a la Administración General del Estado", en desarrollo de la Ley y reglamento anteriormente citados.

En consecuencia, bien se adecua la Exposición de Motivos del Anteproyecto a las modificaciones realmente propuestas (que no tiene el alcance de una adaptación como se ha expresado anteriormente), bien se recoge la previsión de desarrollar esta adaptación en el articulado del Anteproyecto de Ley. No obstante, en defecto de esta normativa específica, resultará de aplicación lo dispuesto en el Reglamento aprobado por Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, tenor de lo previsto en su Disposición Adicional Cuarta.

En otro orden de ideas, la propuesta de modificación al artículo 73 no clarifica si permanece en su redacción el segundo párrafo del artículo vigente, sobre la potenciación de los servicios sociales.

3.2.2. Adiciones a la Disposición Adicional Primera.

Se añaden dos apartados a esta Disposición Adicional para recoger la creación del Cuerpo de Letrados de la Región de Murcia y el Cuerpo de Interventores y Auditores de la Región de Murcia. Sin embargo no se refleja en esta Disposición la creación del Cuerpo Técnico de Agentes Medioambientales, dentro del grupo C, que también ha sido objeto de creación por el Anteproyecto de Ley de Medidas.

3.2.3. Modificación de las Disposiciones Adicionales Undécima, Duodécima, Décimoquinta y Décimosexta: personal estatutario del Servicio Murciano de Salud.

Estas modificaciones se refieren al personal estatutario del Servicio Murciano de Salud al objeto, según la Exposición de Motivos, "de facilitar la más que probable transferencia de servicios de la Administración del Estado en materia sanitaria".

La Ley 13/1997, de Medidas Fiscales, Presupuestarias y Administrativas ya introdujo una serie de modificaciones atinentes al personal estatutario del Servicio Murciano de Salud, planteándose en este Anteproyecto otras entre las que destaca la creación de las nuevas categorías estatutarias.

La Ley General de Sanidad establece entre las competencias del Estado la homologación general de los puestos de trabajo de los servicios sanitarios a fin de garantizar la igualdad de oportunidades y la libre circulación de los profesionales y trabajadores sanitarios (artículo 40.11). Por otra parte, se reconoce que las Comunidades Autónomas podrán organizar sus Servicios de Salud de acuerdo con los principios básicos de dicha ley (artículo 49).

Específicamente, en materia de personal, la Ley General de Sanidad señala que el personal de la Seguridad Social regulado en el Estatuto Jurídico del Personal Médico de la Seguridad Social, en el Estatuto del Personal Sanitario Titulado y Auxiliar de Clínica de la Seguridad Social, en el Estatuto del Personal no Sanitario al servicio de las Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social y los que desempeñen su trabajo en los Servicios de Salud de las Comunidades Autónomas se regirán por el Estatuto-Marco que aprobará el Gobierno en desarrollo de esta Ley. Este Estatuto-Marco contendrá la normativa básica en materia de clasificación, selección, provisión de puestos de trabajo y situaciones, derechos y deberes, incompatibilidades y sistema retributivo, garantizando la estabilidad en el empleo y su categoría profesional (artículo 84.1 y 2).

Las normas de las Comunidades Autónomas en materia de personal, se ajustarán a lo previsto en dicho Estatuto Marco (artículo 84.3) e, igualmente, podrán dictar normas de desarrollo de la

legislación básica del régimen estatutario de estos funcionarios.

En ausencia de dicho Estatuto-Marco, siguiendo la doctrina del Tribunal Constitucional sentada en su sentencia 32/1981, de 28 de julio, las Comunidades Autónomas pueden ejercer sus competencias de desarrollo legislativo y de ejecución en aquellas materias en las que estatutariamente esté así establecido, respetando los criterios básicos tal como racionalmente se deducen de la legislación estatal vigente.

La regulación contenida en el Anteproyecto respecto a la Disposición Adicional Decimocuarta de la Ley 3/1986 recoge, en primer lugar, las titulaciones correspondientes a los diferentes grupos (salvo la titulación de "Arquitecto", correspondiente al Grupo A, que ha de reflejarse) adecuándose a lo previsto en el artículo 25 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública (normativa básica), y a las disposiciones autonómicas (artículo 15 de la Ley 3/1986, de Función Pública Regional).

Sin embargo, respecto a las categorías estatutarias que se crean dentro de cada grupo, no justifica la Memoria del Anteproyecto su diferenciación en relación con las peculiaridades organizativas de la Administración Regional, sobre todo si se tiene en cuenta que no se recoge la clasificación del personal contenida en la Disposición Adicional del Real Decreto-Ley de 11 de septiembre de 1997, sobre el régimen retributivo del personal estatutario y que a las nuevas categorías recogidas en el Anteproyecto de Ley no se les aplica una normativa desarrollada por la Comunidad Autónoma (previsión recogida en la Disposición Adicional Undécima de la Ley 3/1986), sino que continúan siendo de aplicación las normas propias del Instituto Nacional de la Salud (en especial los distintos estatutos jurídicos del personal médico, sanitario no facultativo y no sanitario). Lo anterior se trae a colación por las disfuncionalidades que podrían originarse teniendo en cuenta la justificación recogida en la Exposición de Motivos, atinente a facilitar la más que probable transferencia de servicios de la Administración en materia sanitaria y que la Disposición Adicional Decimotercera de la Ley 3/1986, introducida por la Ley 13/1997, señala que, en el momento en que se produzcan las transferencias del Instituto Nacional de la Salud, el personal se registrará por sus propios Estatutos.

3.3. Sobre las modificaciones a la Ley 4/1987, de 27 de abril, de Ordenación de Cuerpos y Escalas de la Administración Regional.

3.3.1. Modificación de la Disposición Adicional Cuarta.

Esta modificación tiene por objeto regular la integración de los funcionarios de los grupos C, D y E, pertenecientes a escalas a extinguir, en los cuerpos y, en su caso, opciones a los que se encuentren equiparados (correspondientes a sus grupos de pertenencia, aún cuando no posean el requisito de titulación) siempre que la normativa reguladora del ejercicio de las distintas profesiones no exija ineludiblemente estar en posesión de una determinada titulación.

Se hace un uso, quizás impropio o impreciso, del término "titulación", ya que entendida ésta como la exigida para el acceso a los Cuerpos según su clasificación, la modificación propuesta no se ajustaría a la normativa básica estatal (artículo 25 de la Ley 30/1984). Es cierto que esa normativa básica ha excepcionado el requisito de la titulación genérica para la promoción desde Cuerpos o Escalas del grupo D al C, pero sólo a efectos de la promoción interna y con otros requisitos adicionales, tales como la acreditación de una determinada antigüedad y la

superación de cursos específicos (Disposición Adicional Vigésima Segunda de la Ley 30/1984, de 30 de agosto, redacción dada por Ley 42/1994, de 30 de diciembre).

Pero, de manera inmediata, la propia excepción se califica como "base del régimen estatutario de los funcionarios públicos a efectos del artículo 149.1.18ª de la Constitución", provocando que cualquier medida legislativa que contemple excepciones al requisito de la titulación genérica distintas a la expresada, queda al margen de las habilitaciones concedidas por el bloque de constitucionalidad, consecuencia predicable de la disposición aquí analizada. Por otra parte, la Ley 13/1997, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Presupuestarias y Administrativas incluyó, con carácter general, en la Ley 3/1986 (Disposición Adicional Séptima) que "Aquellos funcionarios que estén integrados en escalas a extinguir, podrán solicitar su integración en los cuerpos y escalas de los correspondientes grupos en el momento en que adquieran la titulación exigida, con los requisitos y mediante el procedimiento que reglamentariamente se determine", por lo que la modificación propuesta de la Ley de Ordenación de Cuerpos y Escalas tampoco armonizaría plenamente con la regulación contemplada en la Ley de Función Pública de la Región de Murcia, cuyo desarrollo está ya previsto mediante el oportuno proyecto de Decreto que ha tenido entrada en este Consejo Jurídico a efectos de la emisión del preceptivo Dictamen.

De no realizarse la armonización entre ambas se mantendrían sin aparente justificación dos vías paralelas, pero distintas, de integración en Cuerpos y Escalas de funcionarios procedentes de Escalas a extinguir, con las consiguientes repercusiones en cuanto a posibles tratamientos diferenciados.

3.3.2. Modificación de la Disposición Adicional Sexta.

La modificación propuesta prevé tres situaciones:

- a) Los funcionarios pertenecientes a la escala de Camineros adscritos al grupo C, se integran en el Cuerpo de técnicos especialistas, en la opción obras públicas.
- b) Los funcionarios de la misma escala perteneciente al grupo E (que ocupen con carácter definitivo puestos de trabajo que se encuentren abiertos a más de un grupo) se integran en el Cuerpo de Técnicos Auxiliares (pasan al grupo D), y en la opción que se determine de conformidad con los programas de Racionalización de Recursos Humanos.
- c) El resto de funcionarios pertenecientes a la escala a extinguir, adscritos al grupo E, se integran en el cuerpo de servicios.

Sobre dicha modificación se realizan las siguientes consideraciones :

§ Si bien la Administración Pública disfruta de un amplio margen de actuación a la hora de configurar el status del personal a su servicio (Sentencia del Tribunal Constitucional de 16 de enero de 1995) y, concretamente, en la decisión de regular la integración de funcionarios procedentes de cuerpos diversos, en atención a los criterios concurrentes en cada caso (las características de los puestos, las necesidades presentes y futuras de prestación de los cometidos funcionales asignados o las previsiones presupuestarias) el criterio utilizado para integrar en el grupo D al personal perteneciente de la escala a extinguir de "Camineros"-consistente en ocupar un puesto con carácter definitivo que se encuentre abierto a más de un grupo- no recoge el requisito de la titulación que es básico según la normativa estatal (artículo 22 de la Ley 30/1984 y Sentencia del Tribunal Constitucional 388/1993, de 23

de diciembre). Por otra parte, se remite la integración a una futura opción que se establezca, de acuerdo con los programas de racionalización, entendiéndose su remisión a la disposición reglamentaria que instrumentalice estos programas.

§ La integración propuesta entra en vigor a partir de la vigencia de la presente Ley, siendo más aconsejable el establecimiento de un día concreto y determinado de entrada en vigor por resultar más claro y comprensible y porque el contenido de esta disposición adicional sexta ha de incorporarse a otro texto legal (Ley de Ordenación de Cuerpos y Escalas) cuya vigencia va referida a fechas muy distintas a las de la presente Disposición .

3.3.3. Adiciones a las Disposiciones Adicionales Duodécima, Décimotercera y Décimocuarta.

Estas propuestas tienen como finalidad señalar los requisitos para el acceso a los Cuerpos de Letrados, Interventores y Auditores y Agentes Medioambientales.

De acuerdo con el artículo 16 de la Ley 3/1986 las leyes de creación de Cuerpos y Escalas deberán determinar:

- a) La denominación del cuerpo.
- b) Las Escalas del Cuerpo, en su caso.
- c) Las funciones que deberán desempeñar los miembros del Cuerpo.
- d) El nivel de titulación exigido para el ingreso en el Cuerpo.
- e) Los criterios fundamentales a que deberán atenerse las pruebas selectivas y, en su caso, los cursos selectivos de formación.

Se recogen en el Anteproyecto los requisitos precitados con las letras a, b, c, y d; sin embargo, no se contempla el último requisito atinente a los criterios fundamentales a los que deberán atenerse las pruebas selectivas con la diferencia, en el caso de los Cuerpos de Letrados e Interventores y Auditores, que éstos (los criterios, condiciones y requisitos) se fijarán en una modificación de la Ley 4/1987 (Disposición Adicional Primera del Anteproyecto) que habrá de realizarse en el plazo de un año; por el contrario, para el Cuerpo Técnico de Agentes Medioambientales, no se recogen dichos criterios ni se establece su previsión a través de la oportuna reforma legal.

Por lo tanto, debería completarse el texto legal con dichos criterios fundamentales para el acceso al Cuerpo Técnico de Agentes Medioambientales, a los que habrán de ajustarse las pruebas selectivas (no pueden establecerse mediante normas reglamentarias requisitos distintos a los legalmente previstos, según la Sentencia del Tribunal Constitucional 27/1991, de 14 de febrero) o bien remitirse a posterior fijación (al igual que en los restantes Cuerpos que se crean) mediante la correspondiente modificación a la Ley de Ordenación de Cuerpos y Escalas de la Administración Regional.

Con carácter general es preciso reseñar que la integración de los funcionarios en dichos Cuerpos debería ser acorde con los principios de igualdad, mérito y capacidad, previa superación del oportuno concurso de méritos ya que el Tribunal Constitucional tiene declarada la inconstitucionalidad de la creación de desigualdades arbitrarias, debiéndose poner en relación los méritos de cada persona con la función a desempeñar (Sentencia 27/1991, anteriormente citada).

4. Disposiciones en materia de régimen jurídico-administrativo.

4.1. Modificaciones de la Ley 1/88, del Presidente, del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

Modificación de su artículo 21.10º.

Esta modificación elimina la hasta ahora preceptiva autorización del Consejo de Gobierno para celebrar contratos que, cualquiera que sea su cuantía, tengan un plazo de ejecución superior a un año y comprometan fondos públicos de sucesivos ejercicios. Por otro lado, al mantenerse su competencia para autorizar la celebración de contratos cuando su cuantía exceda de lo que la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma fije como atribución de los Consejeros, se completa el precepto atribuyendo al Consejo la competencia para autorizar en estos últimos casos su modificación, cuando sea causa de resolución, y la resolución misma del contrato, en su caso.

Con tal prescripción, el Anteproyecto persigue dos objetivos:

a) De un lado, seguir la línea marcada por el artículo 35 de la Ley 11/96, de 23 de diciembre, de Presupuestos Regionales para 1997, que atribuyó a los Consejeros la facultad de autorizar gastos plurianuales de cuantía igual o inferior a cien millones de pesetas (en los supuestos y con las limitaciones establecidas en el artículo 35 de la Ley de Hacienda), línea confirmada en esa misma Ley en cuanto su Disposición Adicional Quinta modificó el artículo 35.6º de la de Hacienda, con el fin de suprimir la autorización del Consejo de Gobierno para adquirir compromisos de gastos que hayan de extenderse a ejercicios posteriores a aquél en que se autorizaron, sin que sea preciso iniciar su ejecución en el ejercicio corriente, quedando, pues, limitada la intervención autorizante del Consejo a los supuestos preceptivos por razón de la cuantía antes indicada, esto es, los superiores a cien millones de pesetas.

En el mismo sentido, el artículo 34 de la Ley 12/97, de 23 de diciembre, de Presupuestos Regionales para 1998, al establecer que el Consejo de Gobierno autorizará los gastos superiores a cien millones de pesetas (con las habituales excepciones sobre personal y secciones 01 y 02), y no hacer referencia alguna a los supuestos de gastos plurianuales, conduce a la conclusión de que el Consejo deberá prestar su autorización en los casos de gastos plurianuales si en conjunto superan dicha cantidad de cien millones de pesetas.

Si bien es cierto que la anterior distribución competencial se refiere a actos de ejecución presupuestaria, distintos, en rigor, del acto de autorización para celebrar un contrato (que es anterior y va más allá de la simple autorización del gasto), es una opción lícita que el propio Consejo de Gobierno en este Anteproyecto no estime necesario o conveniente intervenir tampoco mediante esta vía autorizatoria si no lo tiene que hacer por razón del gasto. Y aunque tal decisión supone apartarse de la línea marcada al respecto por el artículo 12.2º de la Ley 13/95, de 19 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, ello es admisible porque tal precepto es aplicable sólo directamente a la Administración del Estado, no teniendo carácter básico conforme a lo dispuesto en su Disposición Final Primera.

b) De otro lado, la modificación proyectada relativa a la necesidad de que el Consejo de Gobierno autorice las modificaciones cuando sean causa de resolución, y la resolución misma, en los casos en que hubiera autorizado la celebración del contrato, es una disposición lógica y que en este punto sí sigue lo establecido para la Administración del Estado en el citado artículo

12.2º.

En resumen, no existe impedimento de orden jurídico para la aprobación de dicha modificación. Debería, no obstante, completarse el precepto precisando que la atribución de los Consejeros a la que se hace referencia en el mismo lo es " para autorizar gastos", como se ha indicado.

4.1.2. Modificación de su artículo 62.2º.

Esta modificación suprime la referencia expresa a la obligación de que en cada Consejería exista un Registro para la presentación de instancias y a la posibilidad de que en todo caso sean presentadas en el Registro de la Presidencia de la Comunidad. A cambio, se incluye una referencia genérica al derecho de presentar toda instancia o escrito en cualquiera de los registros determinados en la normativa vigente, esto es, un precepto de reenvío o remisión a la normativa reguladora de los registros públicos de presentación de instancias. Desde un punto de vista estrictamente jurídico, no hay inconveniente a tal modificación, pues la determinación de que deba existir un Registro en cada Consejería, aparte de que pueda deducirse de una interpretación lógica del artículo 38 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, por su carácter eminentemente organizativo, es más propia de las disposiciones reglamentarias que regulen tanto la misma existencia de estos Registros como su funcionamiento y acceso, como las que ya existen en el ordenamiento regional, u otras posteriores.

Sin perjuicio de lo anterior, no está de más señalar que esta modificación no resulta, en rigor, necesaria, pues del tenor del artículo vigente no se desprende ninguna oposición o limitación a lo establecido con carácter básico en la Ley 30/92, siendo más propio que modificaciones de esta índole, que son simples actualizaciones a lo regulado en normas estatales básicas promulgadas con posterioridad a la Ley 1/88, se efectúen a través de una modificación singular de la ley, o mediante la elaboración de una nueva. Es más, ni siquiera en el supuesto de que algún precepto de la misma no se ajustara a dicha legislación estatal sería imprescindible la modificación, pues es doctrina constitucional y científica reiterada que en esos casos ha de aplicarse la norma estatal básica.

4.1.3. Adición de un apartado 3 al artículo 62.

Tal adición persigue atribuir a la Consejería competente en materia de función pública la facultad de proponer al Consejo de Gobierno, o de dictar ella misma, según proceda, las normas de coordinación precisas para la adecuada uniformidad en el funcionamiento de los Registros a que nos hemos referido en el epígrafe anterior.

Ningún reparo cabe oponer a tal atribución competencial, salvo que no es necesario que tenga que venir establecida por ley, siendo materia más propia de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno, singularmente, a través del correspondiente Decreto de estructura orgánica. En este sentido el Consejo Jurídico recomienda que sólo se lleven al texto legal aquellas determinaciones que requieran de dicho rango normativo o, excepcionalmente, que sean de especial conveniencia.

4.2. Modificación del artículo 7 de la Ley 8/96, de 3 de diciembre, de creación del Organismo Autónomo Agencia Regional de Recaudación.

Esta modificación supone variar los órganos competentes para proponer y nombrar al Secretario General Técnico del Organismo Autónomo Agencia Regional de Recaudación, pasando de ser, el Director de la Agencia y el Consejero de Economía y Hacienda, a este último, ahora como proponente, y el Consejero de Presidencia, como órgano competente para el nombramiento. Según expresa la Exposición de Motivos del Anteproyecto, tiene como objeto " que la totalidad del personal al servicio de la Administración Regional sea nombrado por el Consejero competente en materia de función pública."

Pues bien, si tal es la finalidad, y en ello no hay reparo alguno, lo coherente es sustituir la concreta referencia al Consejero de Presidencia por la más genérica relativa al " competente en materia de función pública", que se adapta mejor a las eventuales redistribuciones competenciales y variación de denominaciones de las Consejerías que se pudieran producir en el futuro, evitando así una nueva y posterior adaptación o modificación de la Ley.

4.3. Modificación de la Disposición Adicional Primera de la Ley 5/94, de 1 de agosto, del Estatuto Regional de la Actividad Política.

La modificación proyectada consiste en suprimir el último inciso de la Disposición Adicional Primera de la Ley Regional 5/94, en concreto el que establece que la Administración Regional deberá rechazar toda proposición contractual si con los demás documentos requeridos en cada caso, no se acompaña la certificación a la que se refiere el precepto. Dicha certificación, recordémoslo, consiste en la declaración que ha de emitir el órgano de dirección o representación competente de cada empresa o sociedad que pretenda participar en cualquier tipo de contratación pública de ámbito regional, de obras, servicios y suministros, manifestando que no forma parte de sus órganos de gobierno o administración persona alguna de las referidas en la citada Ley.

Así pues, la modificación mantiene la exigencia de la certificación acreditativa de la no participación en tales órganos de la empresa o sociedad de las personas aludidas, pero suprime la consecuencia de la no presentación de la misma junto al resto de documentación exigida por la normativa de contratos: el rechazo de la proposición. Con ello, el precepto queda con una exigencia meramente formal, la presentación de un documento junto con los exigidos por la normativa sectorial, pero si falta ese documento, el rechazo de la proposición ya no tendrá su fundamento en la Ley 5/94, sino en la normativa sobre contratos públicos.

4.4. Régimen competencial sobre modelos normalizados tributarios.

Este precepto contiene una triple atribución competencial relacionada con los modelos normalizados que pueden ser empleados en la presentación de declaraciones, liquidaciones o autoliquidaciones tributarias:

1ª.- A la Consejería de Economía y Hacienda, la determinación de los soportes o medios que puedan ser utilizados para cumplimentar dichos modelos, así como sus características técnicas.

2ª.- A la Dirección General de Tributos, el desarrollo y venta de programas o aplicaciones informáticas destinados a la generación por ordenador de las declaraciones ajustadas a los modelos, diseños y características técnicas aprobados por la citada Consejería.

3ª.- A las respectivas Direcciones Generales que tengan encomendada la gestión de tasas o contribuciones especiales, la distribución y venta de los impresos normalizados.

Ningún reparo ha de hacerse a lo dispuesto en este artículo, salvo recordar que, por su carácter organizativo, debería ser objeto de disposición reglamentaria, así como lo dicho con ocasión del comentario al artículo 4.Ocho, relativo a la Tasa T 520 por venta de impresos, programas y publicaciones tributarias, y en concreto a lo dispuesto en el número 4 del artículo 2 allí recogido.

4.5. Régimen jurídico de las actuaciones que, a título obligatorio, lleven a cabo las empresas públicas.

Bajo este epígrafe el Anteproyecto incluye una serie de determinaciones que pueden sistematizarse así:

A) Número 1 del precepto:

1º. Establece que las empresas públicas a las que se refiere el artículo 71 de la Ley Regional 1/88, de 7 de enero, estarán obligadas a realizar, con la consideración de medio propio instrumental y servicio técnico de la Administración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, las obras, trabajos y actividades que les encomienden las diferentes Consejerías y Organismos públicos de ellas dependientes en las materias que constituyan su objeto social, especialmente aquéllos (se supone que se refiere a los "trabajos") que sean urgentes o que se ordenen como consecuencia de las situaciones que se declaren.

2º. Como consecuencia de lo anterior, se declara que dichas obras, trabajos y actividades se considerarán ejecutadas por la propia Administración, y tendrán el régimen previsto con esta finalidad en la Ley 13/95, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas.

B) Número 2 del precepto:

1º. Se establece que en el supuesto de que la ejecución de las referidas obras o fabricación de bienes muebles por las citadas empresas se verifique con la colaboración de empresarios particulares, el importe (se supone que de esta última) será inferior a los límites cuantitativos señalados en los artículos 153.1º y 4º y 178.2º de la citada Ley 13/95, según se trate, respectivamente, de ejecución de obras o fabricación de bienes muebles.

2º. Además, dispone que en la elección de dichos colaboradores deberán aplicarse los principios de publicidad y concurrencia, salvo que la naturaleza de la operación sea incompatible con estos principios.

C) Número 3 del precepto:

Se establece que ni las empresas públicas ni sus filiales podrán participar en los

procedimientos para la adjudicación de contratos convocados por la Administración Regional de la que son medios propios. No obstante lo cual, cuando no concurra ningún licitador, se podrá encargar a los mismos la ejecución de la actividad objeto de licitación pública.

D) Número 4 del precepto:

Determina que el importe de las citadas actuaciones, que se desglosan, realizadas por estas empresas públicas regionales, se fijará aplicando a las unidades ejecutadas las tarifas que se aprueben o, en su defecto, los precios consignados en el correspondiente proyecto de ejecución.

E) Número 5 del precepto:

Establece que el anterior régimen jurídico se aplicará en los mismos términos a la Empresa de Transformación Agraria, Sociedad Anónima (Tragsa), como medio propio instrumental y servicio técnico de la Administración en materia de desarrollo rural y de conservación del medio ambiente, para los trabajos que ésta realice por orden de la Administración Regional, conforme a lo dispuesto en el artículo 88 de la Ley Estatal 66/97, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social.

1. El análisis de este extenso precepto debe partir de su contraste con el orden constitucional y estatutario de distribución de competencias, parámetro inicial y obligado de toda manifestación legislativa.

Así, es necesario comenzar recordando que las empresas públicas a las que se refiere el artículo 71 de la Ley 1/88 son, de un lado, las Entidades de Derecho Público dotadas de personalidad jurídica propia creadas por ley regional que, por la naturaleza de su actividad, ajustan su actuación al Derecho Privado, y, de otro, las sociedades anónimas en cuyo capital tenga participación mayoritaria, ya sea directa o indirectamente, la Administración Regional, sus Organismos autónomos u otras Empresas públicas regionales.

Visto su contenido, ha de sentarse que el precepto que se propone tiene como objetivo establecer que dichas empresas han de ser consideradas medio propio instrumental y servicio técnico de la Administración Regional a los efectos de los artículos 153 y 195 de la Ley 13/95, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas. En efecto, no puede ser otra la consecuencia cuando se establece en el número 1 del precepto proyectado que las obras, trabajos y actividades realizadas por estas empresas a requerimiento de la Administración Regional "se considerarán ejecutados por la propia Administración", pues el primero de los citados artículos dispone que la ejecución de obras por la Administración podrá verificarse por los propios "servicios" de la misma a través de sus "medios personales o reales", en los supuestos que el precepto desglosa a continuación. Parecida redacción se contiene en el artículo 195, referida a la fabricación de bienes muebles.

De modo especial, el número 1 letra a) de ambos preceptos establece que si la Administración tiene montadas fábricas, arsenales, maestranzas o servicios técnicos o industriales suficientemente aptos para la realización de la obra o suministro en cuestión, deberá "normalmente" utilizar este sistema de ejecución.

Así, de la aplicación de estos artículos conjuntamente con el proyectado, se llegaría a la consecuencia de tener que incluir dentro del concepto de "servicio" de la Administración Regional a las citadas empresas públicas, con lo cual ésta podría encomendarles la ejecución de obras y suministros en régimen de gestión directa sin necesidad, por tanto, de acudir a la celebración de un contrato.

El alcance del concepto de "servicio" propio de la Administración a los efectos de la legislación de contratos del Estado no ha sido pacífico. La Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en interpretación del artículo 60 de la anterior Ley de Contratos del Estado (que en este punto no difiere sustancialmente de la regulación vigente), ha venido sosteniendo en diversos informes que ha de limitarse a los supuestos de "órganos" integrantes de la misma Administración, carentes por tanto de personalidad jurídica propia y distinta de la de ésta. Se apoya para fundamentar tal conclusión en que la existencia de una diferente personalidad excluye la identificación entre los entes intervinientes, así como en el hecho de que la propia normativa de contratos se ocupa de excluir expresamente del régimen establecido para el contrato de gestión de servicios públicos a los supuestos en que dicha gestión se efectúa, precisamente mediante la creación de un ente de Derecho Público destinado a este fin, o cuando se atribuya a una sociedad de Derecho Privado en cuyo capital sea exclusiva o mayoritaria la participación de la Administración o de un ente público de la misma (artículo 155.2º Ley 13/95). Y entiende que si tal disposición no se ha establecido para los contratos de obras o suministros es porque en estos supuestos la ley pretende que las relaciones entre la Administración y sus entes instrumentales se sujeten al régimen de la contratación, o, en su caso, de los convenios.

Sin entrar a cuestionar la corrección de dicha postura, lo que interesa ahora es determinar si, aún partiendo, a título de hipótesis, de que tal sea el alcance de los artículos 153 y 195 citados, puede la Comunidad Autónoma incidir sobre ese régimen a través del precepto enjuiciado, ampliando su alcance a sus entes instrumentales dotados de personalidad jurídica propia.

Para ello es imprescindible tener en cuenta que tales preceptos no tienen carácter básico a tenor de lo establecido en la Disposición Final Primera de la Ley, en virtud de la cual serán de aplicación general en defecto de "regulación específica dictada por las Comunidades Autónomas."

Cabe plantearse aquí las razones de que estos preceptos no hayan merecido por el Estado la calificación de básicos. La explicación más plausible creemos que reside en que, cuando se trata de realización de obras por la propia Administración, no se está tanto ante una materia atinente a la contratación cuanto a la propia organización de cada una de las Administraciones Públicas.

Así, la regulación básica sobre contratos tiene como objeto la ordenación de las relaciones entre Administración y particulares, pero no cuando es la propia Administración, por sí o por medio de un ente instrumental que haya creado, la que tenga que ejecutar dichas obras.

No es dudoso, pues, que en la mente del legislador del ámbito contractual contratos ha primado la concepción de que, en estos casos, el título competencial prevalente es, de un lado, el que se refiere a las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (artículo

149.1.18ª de la Constitución), y de otro, y como derivación de aquél, el autonómico relativo a la organización de las instituciones de autogobierno, el cual tiene atribuido con carácter exclusivo esta Comunidad Autónoma conforme dispone el artículo 10.uno.7 de su Estatuto de Autonomía.

Desde esta configuración competencial, si se tiene en cuenta que la legislación básica sobre régimen jurídico de las Administraciones Públicas, presidida por la Ley 30/92, de 26 de noviembre, no ofrece impedimento alguno a la regulación proyectada, que el Estado no ha promulgado todavía el tan demandado estatuto básico de las Empresas públicas, y que el artículo 48.2º de nuestro Estatuto de Autonomía establece que la Comunidad Autónoma podrá constituir empresas públicas como medio de la ejecución de las funciones de su competencia, ha de concluirse que es posible, desde esta específica perspectiva competencial, que la Comunidad adopte una regulación como la que se contiene en este número 1 del artículo 13.

2. No obstante lo anterior, la regulación proyectada, en la medida en que, como hemos dicho, posibilita con carácter general que la ejecución de obras, servicios y suministros pueda encomendarse a las empresas públicas regionales que estén capacitadas para ello (y ha de recordarse que si éstas tienen la aptitud necesaria, dichos servicios habrán de serle encomendados "normalmente", por así disponerlo los artículos 153.1º.a) y 195.1º.a) antes citados), presenta varias dudas en lo que atañe a su ajuste al ordenamiento comunitario.

Puede afirmarse que, desde su arranque inicial, la Comunidad Europea ha venido manteniendo en todo momento una posición clara en relación a la existencia y funcionamiento de las empresas públicas.

Aunque el artículo 222 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (TCEE), aclara que "el presente Tratado no prejuzga en modo alguno el régimen de la propiedad en los Estados miembros", por lo que éstos pueden, en principio, decidir libremente sobre la existencia y organización de sus empresas públicas, es algo plenamente aceptado que esa libertad de organización debe someterse a un límite, en la medida en que no puede ser utilizada para cuestionar las bases del Tratado y, en particular, la libre circulación de mercancías y la lealtad de la competencia, lo que significa que, en principio, todas las normas del Tratado deben aplicarse de la misma manera a todas las empresas, tanto públicas como privadas, en todos los Estados miembros y que, a este respecto, las empresas públicas en los diferentes Estados miembros no deben someterse a trato preferente.

Tal es la formulación del principio de igualdad en el sometimiento de las empresas públicas o privadas a la libre competencia del mercado común europeo o principio de paridad de trato, que se encuentra recogido en el artículo 90.1 del Tratado de la CEE, conforme al cual "los Estados miembros no adoptarán ni mantendrán, respecto de las empresas públicas y aquellas empresas a las que concedan derechos especiales o exclusivos, ninguna medida contraria a las normas del presente Tratado, especialmente las previstas en los artículos 7 (no discriminación por razón de la nacionalidad) y 85 a 94 (competencia)."

Como consecuencia de lo preceptuado en la disposición transcrita del Tratado, podemos establecer que, si bien es cierto que no existen impedimentos a la existencia de empresas públicas, no es menos cierto que dichas empresas habrán de tener un comportamiento similar al que ofrecen o se exige a las empresas privadas. Por ende, las empresas públicas ubicadas

en el territorio de la Comunidad no tendrán la posibilidad de recibir de la correspondiente Administración Pública de la que dependan ningún trato preferencial que tenga su fundamento en la naturaleza propia de dicho tipo de empresas.

El artículo 90.2 del TCEE contiene, sin embargo, una excepción a esta regla. Las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general o las que tengan el carácter de monopolio fiscal quedarán sometidas a las normas comunitarias, en especial a las reglas sobre la libre competencia, sólo en la medida en que la aplicación de dichas normas no impidan, de hecho o de derecho, el cumplimiento de la misión específica que éstas tengan encomendada. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que esta excepción, que debe ser interpretada de manera restrictiva, solamente se justifica cuando las normas del Tratado hagan imposible -no simplemente más difícil- el cumplimiento de la misión encomendada a las empresas del artículo 90.2 del TCEE.

El bloque de preceptos relativos a la libre competencia se cierra con la regulación de las ayudas públicas. El principio general es el que enuncia el párrafo primero del artículo 92 de dicho Tratado. Para preservar el libre mercado prohíbe, declarándolas incompatibles con el mismo, "las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones."

No obstante, los párrafos siguientes del mismo artículo 92 recogen sucesivamente algunos tipos de ayudas que pueden ser compatibles con el mercado común, y otras que pueden compatibilizarse, siguiendo el procedimiento autorizatorio, que regula pormenorizadamente el artículo 93 del Tratado.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de octubre de 1989 es, seguramente, una de las resoluciones judiciales que con más detalle han precisado el contenido y los límites de la iniciativa empresarial pública. Usa para fijar este marco, tanto los principios de nuestra Constitución como los derivados del Derecho comunitario europeo. Parte la sentencia de aceptar la coexistencia de empresas públicas y privadas como consecuencia de los postulados de los artículos 38 y 128.2 de la CE. Pero establece que el principio de libre competencia fija reglas del juego que deben ser comunes para ambos tipos de empresas. Se han de someter, en consecuencia, a las mismas cargas sociales, fiscales, financieras y de toda índole sin poder gozar las públicas de privilegios distintos de las privadas. Invoca la aplicabilidad de las reglas del Tratado de Roma sobre libre competencia y su aplicación por nuestra parte, y se esfuerza, en fin, en remarcar su doctrina con el siguiente resumen:

"La creación de empresas públicas para fines comerciales que es legalmente posible, pero está sujeta a la doble condición de que la actividad empresarial que se vaya a desarrollar con la empresa pública sea una actividad de indudable interés público apreciable y apreciada en el momento de su creación, y que en el ejercicio de la actividad económica empresarial de que se trate la empresa pública se someta sin excepción ni privilegio alguno directo ni indirecto a las mismas reglas de libre competencia que rigen el mercado."

Si resulta que las empresas públicas de la Comunidad Autónoma no tienen restricción alguna en su actuación en el mercado, derivada de la Ley o de su objeto social, y a la vez son las encargadas de realizar, con exclusión del régimen jurídico de contratación, las obras, servicios

y suministros que les encomiende la Administración, puede a la vista de la doctrina jurisprudencial expuesta, incurrirse en una vulneración de los referidos preceptos comunitarios.

A ello contribuye la generalidad con que se pronuncia el artículo proyectado. En efecto, con su alcance genérico e indiferenciado a todas las empresas públicas regionales, no es posible determinar, de entrada, si puede concurrir la excepción al régimen comunitario por aplicación del artículo 90.2º del Tratado (en la hipótesis de que alguna empresa pública regional pudiera prestar algún "servicio de interés económico general"). Además, tampoco posibilita determinar qué empresas tendrían como finalidad exclusiva la ejecución de obras o prestación de servicios a la Administración Regional, lo que las asimilaría verdaderamente a un "órgano" de la misma y mitigaría sustancialmente su incidencia en el mercado, que es a lo que se dirigen básicamente las normas comunitarias.

En este sentido, ha de resaltarse que el Estado no ha procedido a formular una declaración general sobre sus empresas públicas como medio propio a los efectos de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. Antes al contrario, esa determinación la efectúa con carácter particular, destacando a este respecto la que se contiene en el artículo 88 de la Ley 66/97, en donde se establece que la Empresa de Transformación Agraria, Sociedad Anónima (Tragsa), que luego será objeto de comentario, es medio propio instrumental y servicio técnico de la Administración, y ello después de declarar que presta servicios que califica de "esenciales" y que su actividad la ha de realizar "con carácter exclusivo" a requerimiento de determinadas Administraciones Públicas, régimen jurídico, como puede apreciarse, muy distinto y más prudente, en términos de respeto a la normativa comunitaria, que el que se desprende de la determinación general contenida en el precepto que se analiza.

Lo anterior conduce a concluir que una determinación como la que se consigna en el artículo 13 del Anteproyecto debe venir referida a los casos concretos de empresas públicas en que así se justifique en atención a los fines que determinaron su creación; ello supone analizar y ponderar en cada caso las características y el objeto de la empresa como paso previo para determinar, si así procede, su carácter de medio propio de la Administración a los efectos de la Ley 13/95, y adoptar seguidamente las medidas correctoras oportunas para que ello no suponga una vulneración del derecho de la competencia, ya en su dimensión comunitaria, ya estatal.

En este sentido, no puede considerarse suficiente a estos efectos la prohibición de que no podrán concurrir a licitaciones promovidas por la Administración Regional (número 3 del precepto), pues es claro que ésto será aplicable cuando proceda acudir a la contratación, y lo que se dispone en el número 1 conlleva, precisamente, que no haya que celebrar contrato alguno.

3. Sin perjuicio de lo anterior, hay que señalar también que lo dispuesto en el número 2 del artículo 13 no es procedente por una pura cuestión de orden competencial. En efecto, así como hemos dicho que la determinación de las empresas públicas como medio propio para la ejecución directa de obras por la Administración Regional puede ampararse en la competencia autonómica de autoorganización, no puede decirse lo mismo en lo que se refiere a la regulación que se pretende para el supuesto de que se acuda a la colaboración con empresarios particulares recogida en el artículo 153 de la Ley 13/95. Y ello porque, en todo caso, tal colaboración se habría de instrumentar, esta vez sí necesariamente, a través de un

verdadero contrato de naturaleza administrativa, sin que en tal caso pueda esta Comunidad Autónoma dictar normas al respecto, ya que no tiene atribuida estatutariamente, ni por leyes de las previstas en el artículo 150 de la Constitución (únicos medios válidos al efecto), competencia normativa alguna en materia de contratos administrativos.

Así, la posibilidad de que la Administración Regional incida sobre preceptos incluidos en la Ley 13/95, depende, vista la ausencia de competencias sobre contratación que no sean las meramente ejecutivas (inherentes a toda autonomía), de que venga amparada por otro título competencial que tenga asumido, como es el caso del anteriormente citado, o el derivado de las especialidades propias en materia de procedimiento administrativo, etc, sin que lo dispuesto en este número 2 pueda incluirse en otro título competencial que no sea el de contratos administrativos.

Por otra parte, se advierte en el segundo párrafo de este número 2, una contradicción con lo dispuesto en el segundo párrafo del número 1. En aquél se establece que en la elección de los colaboradores deberán aplicarse los principios de publicidad y concurrencia, salvo que la naturaleza de la operación a realizar sea incompatible con sus principios, lo que revela la concepción de los redactores de que en estos casos el ente encargado de celebrar el contrato de colaboración habría de ser la empresa pública. Sin perjuicio de que esos únicos condicionantes (principios de publicidad y concurrencia, sin mayor exigencia administrativa), podrían no ser adecuados al régimen de contratación previsto con carácter básico en el artículo 1 de la Ley 13/95, para alguna de las empresas públicas regionales, (en concreto, a determinadas Entidades de Derecho Público), y aún suponiendo que ello se limitara a las sociedades mercantiles regionales (a las que sí conviene ese específico régimen público de contratación conforme a lo establecido en la Disposición Adicional Sexta de la Ley), resulta que en el sistema de ejecución de obras por la propia Administración previsto en la Ley 13/95, al que expresamente se remite el número 1 del precepto proyectado, la entidad gestora de la obra es la Administración encomendada de la misma a uno de sus "servicios". Si, por aplicación de lo establecido en el número 1 de aquél, ha de considerarse "servicio" a una de sus empresas públicas, éstas ejecutarán la obra como simple medio material de aquélla, pero sin alterar la condición de Administración gestora que tendría la Consejería u Organismo Autónomo, que por ello seguirá siendo legalmente la ejecutora de los trabajos. Por esa razón, la Ley 13/95 recuerda que, en caso de que se deba proceder a la contratación de la colaboración de un empresario particular, "estos contratos tendrán carácter administrativo, pero no constituirán contrato de obras, ya que la ejecución de las mismas estará a cargo del órgano gestor de la Administración." (Artículos 153.3º y 195.2º).

Así pues, si se pretende utilizar a las empresas públicas regionales como medios materiales o personales a que se refieren los artículos 153 y 195 de la Ley 13/95, no puede olvidarse que su actuación será a mero título de "órgano" administrativo (asimiladas a esta condición), manteniendo la Consejería u Organismo Autónomo encomendada la condición de órgano gestor y ejecutor, en términos jurídicos, de las obras, y por tanto, competente para proceder, en su caso, a la contratación de la colaboración con el empresario particular, sujeta al régimen de la Ley 13/95 aplicable a la Consejería u Organismo Autónomo de que se trate.

4. Por último, cabe analizar de modo específico el número 5 del artículo proyectado en la medida en que, aún relacionado con los anteriores, tiene un contenido que presenta una especial peculiaridad.

En efecto, en él se viene a disponer que a la sociedad estatal Empresa de Transformación Agraria, Sociedad Anónima (Tragsa), le es aplicable el régimen jurídico establecido en los números precedentes para las empresas públicas regionales.

Sin perjuicio de que, por lo dicho para estas últimas, el precepto no debe ser operativo en lo que atañe a la remisión que efectúa a los números anteriores, existe una razón adicional, y en este punto aún más contundente, que impide aprobar dicha determinación. Esto se basa, al igual que en el caso anterior, en la carencia de título competencial que la ampare.

En efecto, tratándose de una sociedad estatal de las previstas en el artículo 6.1º.a) de la Ley General Presupuestaria, parece evidente que cualquier determinación normativa dirigida a vincularla o hacerla dependiente de otra entidad a los efectos que en el precepto se consignan, ésto es, a que esté obligada a realizar las obras y servicios que dentro de su objeto social se le encomienden, sólo puede ser adoptada por la propia Administración del Estado.

Como sostiene el Tribunal Constitucional, "la instrumentalidad de los entes que se personifican o que funcionan de acuerdo con el Derecho Privado, remiten su titularidad final a una instancia administrativa inequívocamente pública, como público es también el ámbito interno de las relaciones que conexian dichos entes con la Administración de la que dependen" (STC 52/94).

Aplicado al caso de las sociedades mercantiles, es claro que el criterio de la participación mayoritaria en el capital de Tragsa por parte del Estado hace que cualquier decisión normativa que suponga hacerla depender de modo compartido con otras Administraciones, como aquí sucede, le corresponde a aquél.

Cuestión distinta es, por supuesto, que en pura aplicación de lo establecido en la norma estatal y, en concreto, en el artículo 88 de la citada Ley 66/97, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, las Comunidades Autónomas, y entre ellas la de la Región de Murcia, puedan hacer uso de la facultad que les atribuye para requerir a dicha empresa la realización de las referidas obras, y que ésta, en virtud de lo establecido en dicho precepto, y no en ningún otro dictado por Comunidad Autónoma, esté obligada a prestarle dichos servicios como si fuera medio propio de aquéllas

Y, de igual modo, el régimen jurídico de tal colaboración será el establecido por el Estado, salvo que éste disponga otra cosa.

En conclusión, y por las consideraciones apuntadas, procede la supresión del artículo 13 del Anteproyecto. En todo caso, y de modo específico, por razones de falta de competencia deben eliminarse los números 2 y 5 del mismo.

En virtud de lo expuesto, el Consejo Jurídico de la Región de Murcia dictamina las siguientes .

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La propuesta al Consejo de Gobierno para aprobar el Proyecto de Ley no es exclusiva del Consejero de Economía y Hacienda, sino que corresponde, además, a los Consejeros de Sanidad y Política Social y de Presidencia, debiendo constar en tal propuesta el

ejercicio de la actividad de coordinación que corresponde ejercer al Vicepresidente. Deben constar igualmente las propuestas de tramitación de los Secretarios Generales de tales Consejerías.

SEGUNDA.- Dado el contenido del Anteproyecto, la solución normativa óptima sería escindirlo en tantos como sea necesario para acomodar las reformas e innovaciones en sus espacios normativos propios, conстриñendo el presente Anteproyecto a aquellas medidas complementarias del Presupuesto que, necesariamente, deban adquirir vigencia con el nuevo ejercicio. En otro caso, la denominación debe adecuarse a su verdadero contenido.

TERCERA.- Las disposiciones tributarias están dentro de los límites competenciales en la materia. No obstante, las nuevas tasas por prevaloraciones tributarias y por venta de impresos, programas y publicaciones tributarias deberían replantearse y ser redactadas en términos más claros, más garantistas y más adecuados a las motivaciones que impulsan a su creación.

CUARTA.- El objetivo de introducir agilidad que pretende la reforma de la Ley 1/1990, de 5 de abril, de Hacienda de la Región de Murcia, no ha de eclipsar el imprescindible rigor que debe presidir el régimen jurídico de los fondos públicos, debiendo mantenerse el equilibrio entre eficacia y legalidad que el sistema demanda, óptica desde la cual podría replantearse el régimen de las incorporaciones provisionales de crédito y el de la exención de fiscalización previa de las subvenciones de cuantía inferior a 750.000 pesetas.

QUINTA.- Por aplicación del principio de competencia debería desaparecer del artículo 41.3 de la indicada Ley de Hacienda la alusión a la Asamblea Regional, que resulta contraria al artículo 27.1 del Estatuto de Autonomía.

SEXTA.- La nueva regulación del artículo 43 de la Ley de Hacienda sobre las reposiciones de crédito extensibles al ejercicio inmediato posterior rompe el sentido institucional de esa modificación presupuestaria, y el fin que se pretende se lograría más armónicamente por la vía de la generación de créditos.

SÉPTIMA.- La reforma del régimen jurídico de la justificación de subvenciones demuestra una especial inquietud sobre el adecuado uso de los fondos públicos pero, al no contemplar por su carácter general la heterogénea variedad de supuestos posibles, debería remitir la concreción de los documentos que se deben aportar para ello a la regulación que se contenga en las bases; en tanto deben ser las órdenes de convocatoria las que determinen el crédito presupuestario que financiaría las subvenciones que se concedieran en cada ejercicio.

OCTAVA.- La reforma del régimen de control interno presenta indeterminaciones competenciales relativas al plan anual de control financiero que, además de ser superables, son impropias de una regulación tan relevante.

NOVENA.- La incertidumbre que sobre el ordenamiento jurídico provocan leyes como las de acompañamiento se hace especialmente intensa en la normativa regional sobre Función Pública, que precisa del anunciado texto refundido para atajar la extrema dispersión actual.

DÉCIMA.- No se aprecia con claridad el criterio utilizado para operar la división de la materia sobre retribuciones entre este Anteproyecto y la Ley de Presupuestos. Hay aspectos

reformados de la Función Pública que no se incluyen en su ley reguladora, y otros que se reiteran respecto a lo establecido en ella produciendo regulaciones paralelas.

UNDÉCIMA.- Las categorías estatutarias del personal del Servicio Murciano de Salud son distintas a las clasificaciones recogidas en la normativa estatal, existiendo la duda sobre si el objetivo de facilitar el proceso de transferencias queda así salvaguardado.

DUODÉCIMA.- La reforma de la Disposición Adicional Cuarta de la Ley de Ordenación de Cuerpos y Escalas se debería armonizar plenamente con la Ley de Función Pública (Disposición Adicional Séptima), y ser redactada en términos que no contravengan la legislación básica (artículo 25 de la Ley 30/1984).

DÉCIMOTERCERA.- La creación de nuevos Cuerpos y la integración en otros de los funcionarios adscritos a Cuerpos a extinguir habría de precisarse según lo expuesto en la Consideración 3.3 de este Dictamen.

DÉCIMOCUARTA.- La modificación del artículo 21.10º de la Ley 1/1988, de 7 de enero, se encuentra en el ámbito permitido por la normativa básica estatal, aunque debería precisarse que la atribución concedida a los Consejeros es para autorizar gastos.

DÉCIMOQUINTA.- Las modificaciones que se introducen en el artículo 62 de la indicada Ley 1/1988, no son materia propia de una norma con rango de ley, siendo el criterio óptimo que sólo deben llevarse a texto legal aquellas determinaciones que requieran de dicho rango normativo o, excepcionalmente, que sean de especial conveniencia.

DÉCIMOSEXTA.- Procede eliminar del anteproyecto el artículo 13, especialmente sus números 2 y 5, por falta de competencia de la Comunidad Autónoma para regular esos contenidos, y por atentar contra las normas europeas de la libre competencia (artículos 85 y siguientes del Tratado constitutivo de la CEE).

No obstante, V.E. resolverá.