

2199



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

		CONSEJO JURIDICO DE LA REGION DE MURCIA
N.º	225	SALIDA
Fecha	20-7-2017	

REGION DE MURCIA / Registro de la
 CARM / OCAG de la Consejería de
 Presidencia y Fomento
 E:000001009 Nº: 201700363257
 24/07/2017 12:45:15

Tengo el honor de remitirle el Dictamen nº **186/2017** de este Consejo, solicitado por V.E., en petición de consulta sobre consulta facultativa relativa a la vigencia de las Disposiciones Finales 3ª y 4ª de la Ley de Presupuestos Generales de la CARM para 2017.

Se recuerda, al mismo tiempo, el deber de cumplimentar lo establecido en el artículo 3 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, aprobado por Decreto nº 15/1998, de 2 de abril, sobre comunicación al Consejo de la resolución definitivamente adoptada.

Murcia, 19 de julio de 2017

EL PRESIDENTE



Fdo.: Antonio Gómez Fayrén.

VICESECRETARÍA	
25 JUL 2017	
<input type="checkbox"/> Servicio Jurídico <input type="checkbox"/> Servicio Convocatoria <input type="checkbox"/> Servicio Econ. Invers. y Control <input type="checkbox"/> Servicio Gestión Informática <input type="checkbox"/> Servicio Régimen Interior <input type="checkbox"/> Secretario General <input type="checkbox"/> D. G. Arquitectura, Vivienda y Suelo <input type="checkbox"/> D. G. Transportes, Costas y Puertos <input type="checkbox"/> D. G. Carreteras	

EXCMO. SR. CONSEJERO DE PRESIDENCIA Y FOMENTO



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Señores Consejeros:

Gómez Fayrén, Presidente.
García Canales.
Martínez Ripoll.
Gálvez Muñoz, Secretario en
funciones.
Cobacho Gómez.

Dictamen nº 186/2017

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 17 de julio de 2017, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por la Ilma. Sra. Secretaria General de la Consejería de Presidencia (por delegación de la Excm. Sra. Consejera), mediante oficio registrado el día 28 de marzo de 2017, sobre consulta facultativa relativa a la vigencia de las Disposiciones Finales 3ª y 4ª de la Ley de Presupuestos Generales de la CARM para 2017 (expte. 94/17), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- A efectos de emisión de dictamen facultativo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia (LCJ), se ha remitido a este Consejo Jurídico copia compulsada y foliada del expediente relativo al acuerdo del Pleno del Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia (CTRM), de 28 de febrero de 2017, referido a alcance y vigencia que cabe dar a lo establecido por las Disposiciones Finales Tercera y Cuarta de la Ley 1/2017, de 9 de enero, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para 2017 (Ley de Presupuestos 2017).

SEGUNDO.- De lo remitido resulta que el CTRM, en la sesión citada, pretendía adoptar un acuerdo para instar a la Consejera de Presidencia a que solicitase Dictamen al Consejo Jurídico de la Región de Murcia sobre tal asunto. Según se dice la propuesta de acuerdo decía así:

“Que por la titular de la Consejería de Presidencia se solicite dictamen al Consejo Jurídico de la Región de Murcia acerca del alcance y vigencia que cabe dar a lo establecido por las Disposiciones finales Tercera y Cuarta de la



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Ley 1/2017, de 9 de enero, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para 2017”.

Y a tal propuesta correspondió el siguiente acuerdo:

“El vocal proponente indica que es cuestionable la vigencia indefinida de las Disposiciones Finales 3ª y 4ª de la vigente Ley de Presupuestos 2017 por comparación con la redacción dada a las Disposiciones Finales 1ª, 2ª y 3ª que sí contienen la expresión "vigencia indefinida". La representación de las Consejerías de Presidencia y de Hacienda consideran (sic) que sería conveniente emitir un informe jurídico interno por parte del Consejo, antes de solicitar el dictamen al Consejo Jurídico. Se acuerda posponer la consulta hasta que se haya emitido el referido informe jurídico por los servicios del Consejo”.

TERCERO.- El informe jurídico referido fue emitido por el funcionario responsable de la llamada Oficina del Consejo el 10 de marzo de 2017. Acota el objeto del mismo señalando que aunque la propuesta de acuerdo incluida en el Orden del Día del CTRM para formular la consulta al Consejo Jurídico está referida a las dos disposiciones finales (3ª y 4ª) de la Ley de Presupuestos 2017, se va a limitar a analizar el contenido de la Disposición final 4ª, por la que se incluyen el artículo 38.bis y la Disposición adicional cuarta de la Ley 12/2014, de 16 de diciembre de transparencia y participación ciudadana de la Región de Murcia (LTRM), regulando con esa modificación aspectos sustanciales del CTRM, de las facultades de su Presidente y de la capacidad para elaborar su propio Reglamento.

En sus consideraciones se refiere a la naturaleza de las Leyes de Presupuestos Generales a través de las construcciones doctrinales y de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, para la cual se trata de una ley con plenos efectos jurídicos y sustantivos y todas las disposiciones que se incluyen lícitamente en la misma tienen la misma fuerza y eficacia que las contenidas en las leyes ordinarias, siempre que guarde relación con la materia de previsión de los ingresos y gastos de una anualidad determinada y pueda encuadrarse en su contenido posible o eventual. Concluye que la materia regulada por la Disposición final cuarta guarda conexión directa con la materia objeto de regulación por la Ley de Presupuesto 2017, ya que ésta habilita la Sección presupuestaria 05 y el Programa 111C del presupuesto de



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

gastos para el CTRM y, permite la existencia de un Reglamento Orgánico que atribuya competencias en materia presupuestaria a los órganos de dicho Consejo, lo que es imprescindible para poder ejecutar el gasto presupuestario asignado. Sobre esta última afirma que la conexión con la materia presupuestaria no es tan nítida, pero no cabe duda que facilita la disponibilidad del Reglamento Orgánico y de Funcionamiento del Consejo, que proyectará una buena parte de las funciones de los órganos del Consejo en la gestión y ejecución del gasto.

En cuanto a la problemática derivada de la ubicación en una Disposición final de las modificaciones legislativas, manifiesta que es correcta de acuerdo con las Directrices de técnica normativa, ya que las Disposiciones finales tienen el mismo rango de ley que el resto de la norma y plena capacidad para modificar, de forma permanente, el ordenamiento jurídico sobre el que incidan.

Y en cuanto a su vigencia, afirma que todas las disposiciones finales de la ley de presupuestos, que, cumplido el requisito de regular contenidos eventuales, no necesarios, pero que guarden estrecha relación con el presupuesto de ingresos o de gastos del ejercicio, modifiquen el ordenamiento jurídico sustantivo, tienen carácter indefinido hasta que una ley posterior modifique expresamente su contenido o lo deje sin efecto.

Concluye de todo ello que la Disposición final cuarta de la Ley de Presupuestos 2017 tiene carácter permanente y vigencia indefinida, de igual modo que las demás Disposiciones finales en las que expresamente se indica tal circunstancia.

CUARTO.- La Consejera, finalmente, formula a este Consejo Jurídico la siguiente pregunta: *“¿Qué vigencia temporal tienen las Disposiciones Finales Tercera y Cuarta de la Ley 1/2017, de 9 de enero, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para 2017?”*

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter de la consulta.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 LCJ, se solicita por la autoridad consultante que se emita un Dictamen facultativo, a lo que atiende este Consejo Jurídico por considerar que tal es la calificación que procede al no estar prevista en el ordenamiento la consulta de una manera expresa y preceptiva.

Como ya se ha dicho en una anterior ocasión (Dictamen 25/2017), la potestad de consultar corresponde al titular de la Consejería competente, y no puede ser limitada o condicionada por el acuerdo adoptado por el CTRM, el cual solo operaría como una mera solicitud. Tal apreciación, que tiene carácter general, es particularmente oportuna en un caso como este en el que el sentido de la decisión acordada por el CTRM no es patente, ya que no hay concordancia entre la propuesta y lo que refleja el texto que en la consulta se enmarca como *acuerdo* (Antecedente segundo), en el que finalmente la resolución que se toma es "*posponer la consulta*". Por tanto, es la Consejera quien acota de manera clara y concisa los términos de la consulta, tal como quedan expuestos en el antecedente cuarto.

SEGUNDA.- Sobre la vigencia y validez de las normas.

En la teoría general del ordenamiento y en su proyección constitucional se distingue, entre otros conceptos, los de vigencia y validez de las leyes. El primero entraña que la norma ha comenzado su ciclo vital con su entrada en vigor, la cual se produce por su publicación formal (art. 2.1 Código Civil, C.c.), que es forzosa dado el principio de publicidad de las normas que recoge el artículo 9.3 CE, según el cual el punto final del proceso de elaboración de las leyes es el de su publicación, que para las de las Cortes Generales es ordenada por el Rey (art. 91 CE) y para las autonómicas por el Presidente de la Comunidad Autónoma (art. 30.2 EARM).

La validez de la ley, y de la norma en general, implica que se acomoda al ordenamiento jurídico, de tal manera que no contradice a otra norma de superior rango (la Constitución), o a otra de igual -o a veces inferior- rango



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

de la que se separa por el principio de competencia o por su función. Así, la CE establece el principio de jerarquía normativa en el artículo 9.3, el de competencia entre ordenamientos en los 147, 148 y 149, y la función constitucional de la Ley de Presupuesto Generales del estado en el 134.

A la vista de ello puede afirmarse que las normas no son válidas por estar vigentes, y que es posible que una norma vigente sea inválida, por lo que no parece que sea factible asimilar tales conceptos, aunque en la práctica con frecuencia concurren en una misma norma. Esta disquisición inicial es necesaria por tener una relación directa con el alcance de la consulta planteada, que se refiere única y exclusivamente a la vigencia temporal de las Disposiciones finales tercera y cuarta de la Ley de Presupuestos de 2017, y no a su validez, por lo que no procede entrar a considerar si su contenido se adecua al que constitucionalmente está reservado a tal Ley de Presupuestos.

Como las Disposiciones a las que se refiere la consulta están publicadas formando parte de la Ley de Presupuestos de 2017 (BORM nº 7, de 11 de enero de 2017), cuya Disposición final séptima establece que *“la presente ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Región de Murcia”*, quiere decir que están vigentes desde el día 12 de enero de 2017.

En cuanto hasta cuando extenderán su vigencia, se debe recordar que aunque singular por su contenido (y procedimiento de aprobación), la de presupuestos es una ley en sentido material y formal, ya que aprobar el presupuesto no es sino legislar sobre uno de los asuntos esenciales de la actividad del Estado, actividad legislativa que es una especie desdoblada de lo que es la ordinaria o genérica potestad legislativa del Estado (STC 27/1981, de 20 de julio, FJ 2º). Quiere ello decir que la vigencia de las Disposiciones adicionales por las que se pregunta será la que les corresponda con arreglo a su propio contenido y, no delimitando el mismo una vigencia temporal limitada, quiere ello decir que permanecerán vigentes mientras no sean derogadas por otras disposiciones. Ello es así porque los dos preceptos controvertidos no forman parte del presupuesto, que es lo que tiene carácter anual, sino que constituyen modificaciones de normas permanentes, no coyunturales, como la LTRM y la Ley 7/2005, de 18 de noviembre, de subvenciones de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, cuya reforma carecería de sentido si tuviese carácter temporal. Obsérvese en



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

especial que la Disposición final cuarta constituye una profunda modificación de las facultades del Presidente del CTRM que tiene vocación de permanencia *per se*.

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

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- A la vista de su contenido, no se aprecia que las Disposiciones finales tercera y cuarta de la Ley 1/2017, de 9 de enero, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para 2017, tengan carácter temporal.

No obstante, V.E. resolverá.

Vº Bº EL PRESIDENTE

EL CONSEJERO-SECRETARIO
EN FUNCIONES.

