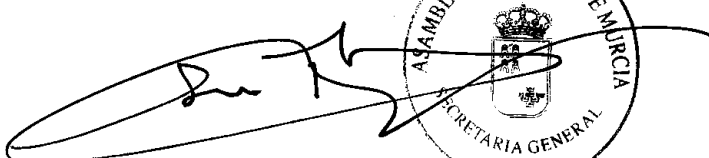





Servicios Jurídicos
X-Legislatura

Conforme a lo dispuesto en el artículo 124.5 del Reglamento de la Cámara, se da traslado del contenido del informe emitido por los Servicios Jurídicos en relación a la **"PROPOSICIÓN DE LEY DE DEFENSA DE LA AUTONOMÍA FINANCIERA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA" (10L/PPL-46)**.

Cartagena, 17 de octubre de 2022

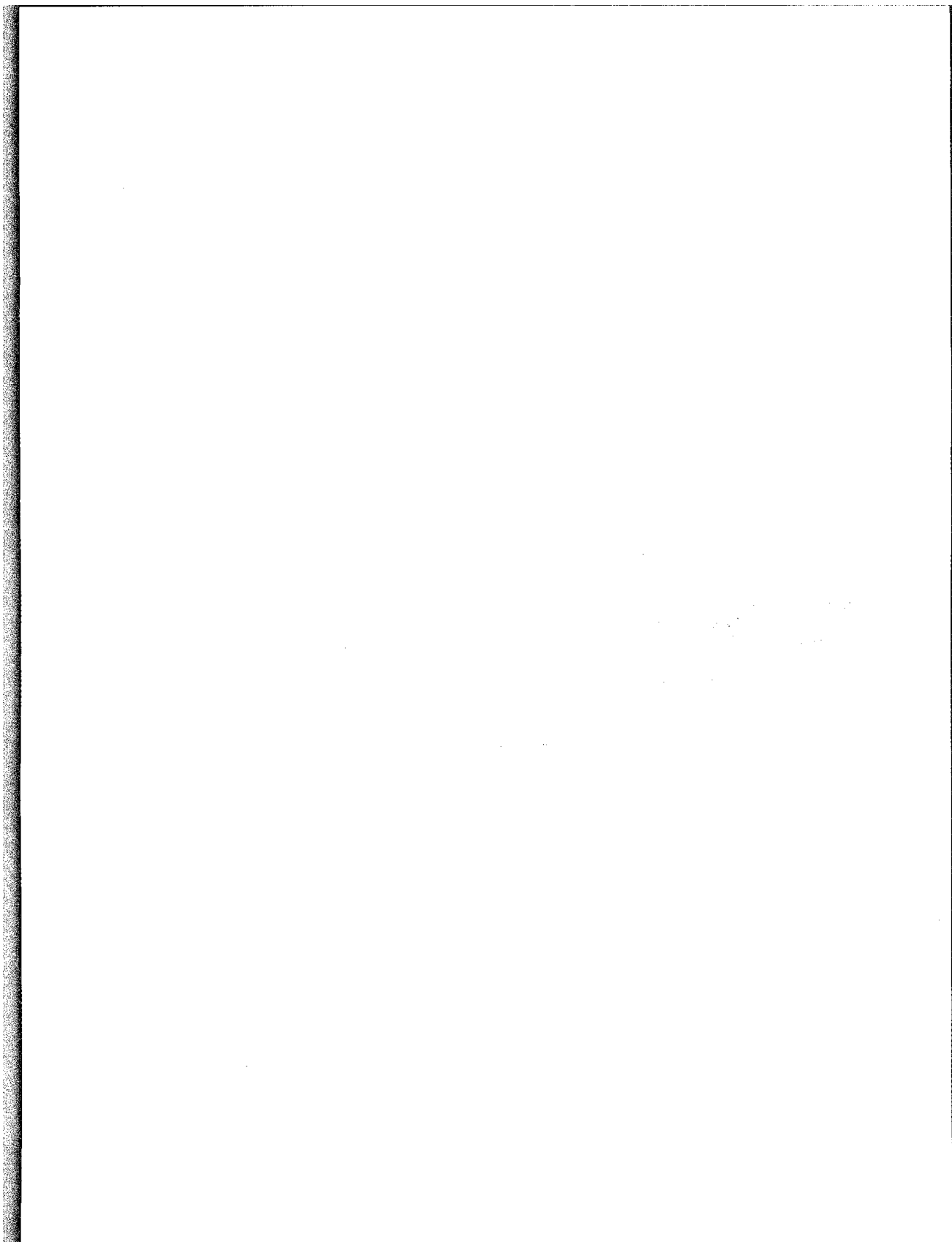


LA LETRADA-SECRETARIA GENERAL

A LOS PORTAVOCES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

FIRMADO POR	FECHA FIRMA
Asamblea Regional de Murcia	17-10-2022 14:29:53



ID DOCUMENTO: +eQ0Utq+j19Kb4hMwCJTxFKfc=
Verificación código: <https://sede.asambleamurcia.es/verifica>



FIRMADO POR	FECHA FIRMA
Asamblea Regional de Murcia	17-10-2022 14:29:53

Documento firmado electrónicamente
Asamblea Regional de Murcia



Servicios Jurídicos
X-Legislatura

"INFORME RELATIVO A LA " PROPOSICIÓN DE LEY DE DEFENSA DE LA AUTONOMÍA FINANCIERA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA" (10L/PPL-46).

La iniciativa objeto de informe ha sido presentada por el Grupo Parlamentario Popular con fecha 4 de octubre de 2022, y admitida a trámite por la Mesa de la Cámara en sesión celebrada el día 10 de octubre (BOAR nº8, de 17 de octubre de 2022).

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 124.5 del Reglamento de la Asamblea, corresponde a los Servicios Jurídicos la emisión de informe en relación a la misma, así como su remisión a los grupos parlamentarios antes de que finalice el plazo establecido para el debate de su toma en consideración.



1. OBJETO DE LA INICIATIVA

El artículo 1 de la iniciativa establece como objeto de la misma " (...) *garantizar la autonomía financiera reconocida a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en el artículo 156 de la Constitución Española y en el artículo 40 de su Estatuto de Autonomía para el ejercicio de sus competencias (...)* ".

Tal y como se afirma en el referido artículo, la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia se encuentra reconocida en nuestro texto constitucional (junto con la del resto de Comunidades Autónomas) , y de forma complementaria, en el Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia.

Resultando que el artículo 1 de la CE afirma que España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, y que su artículo 9 dispone que "los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico", no resulta difícil concluir que la autonomía financiera se encuentra en la actualidad plenamente garantizada a través de los mecanismos que

FIRMADO POR	FECHA FIRMA
Asamblea Regional de Murcia	17-10-2022 14:29:53



Servicios Jurídicos
X-Legislatura

tanto la propia Constitución Española como el resto del ordenamiento jurídico pone al servicio de los ciudadanos y poderes públicos cuando esta pueda resultar menoscabada.

Estos mecanismos de defensa del Estado de Derecho se articulan a través del ejercicio de la potestad jurisdiccional, atribuida en exclusiva a los Juzgados y Tribunales (art. 117 CE), y al Tribunal Constitucional, intérprete supremo de la Constitución, independiente de los demás órganos constitucionales y sometido sólo a la Constitución y a la Ley Orgánica que lo regula (art. 1 Ley 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional).

El artículo 149.1 de la Constitución Española atribuye de forma exclusiva al Estado, entre otras, la competencia sobre la administración de justicia (apdo. 4º), legislación procesal (apdo. 6º), o Hacienda General (apdo.14º). Asimismo dispone en su artículo 165 que *"Una ley orgánica regulará el funcionamiento del Tribunal Constitucional, el estatuto de sus miembros, el procedimiento ante el mismo y las condiciones para el ejercicio de las acciones"*.

A la vista de lo anteriormente expresado, debemos precisar que el objeto de la iniciativa no es tanto garantizar una autonomía que ya dispone de unos mecanismos legales dirigidos a tal fin y cuya regulación es competencia exclusiva del Estado, como reafirmar o declarar la firme defensa de la misma por parte de la Comunidad Autónoma, no siendo la iniciativa legislativa el instrumento mas idóneo para ello, y cuando además se carece de competencias para poder innovar el ordenamiento jurídico en esta materia.

El articulado resulta por tanto meramente declarativo, sin que apenas tenga carácter innovador, limitándose en gran medida a reproducir de forma no literal y parcial preceptos constitucionales, así como normas que conforman el bloque de constitucionalidad, sin mención expresa a las mismas, y sobre materias respecto de las cuales la Comunidad Autónoma carece de competencias. Esta técnica legislativa

FIRMADO POR	FECHA FIRMA
Asamblea Regional de Murcia	17-10-2022 14:29:53



Servicios Jurídicos
X-Legislatura

ha sido reiteradamente proscrita por el Tribunal Constitucional como deficiente y peligrosa, cuando no potencialmente inconstitucional.

II. CONSIDERACIONES RELATIVAS AL CONTENIDO DE LA INICIATIVA

El artículo 2 de la iniciativa bajo la rúbrica "Defensa de la autonomía financiera" dispone que *"Corresponde a la Asamblea Regional, al Gobierno y a la Administración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, la defensa de la autonomía financiera mediante la utilización de los mecanismos previstos en el ordenamiento jurídico nacional, europeo e internacional"*.



Tras la lectura de este artículo, y atendiendo a su literalidad, parece que su objeto es enumerar los sujetos titulares del derecho a la defensa de la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, careciendo de competencias para ello, y omitiendo a otros posibles sujetos titulares de este derecho, como los jueces o tribunales a través de la cuestión de inconstitucionalidad.

El artículo 3 de la iniciativa, bajo el título "Autonomía financiera" define las dos vertientes que la integran: la de los ingresos y la de los gastos, resultando correcta su ubicación en las disposiciones generales del Título Preliminar.

El Título I, con idéntico título al del artículo 3 "Autonomía financiera". Sin embargo, el contenido de los artículos que lo conforman viene referido en exclusiva a su vertiente de ingresos, y no a la de gastos. Es por ello que resultaría mas coherente que se titulara "Autonomía financiera en materia de ingresos" o alguna otra expresión similar en la que se haga mención expresa a la vertiente de los ingresos.

El artículo 5 enumera algunos medios a través de los cuales se concreta y se garantiza la autonomía financiera en su vertiente de los ingresos, reproduciendo de

FIRMADO POR	FECHA FIRMA
Asamblea Regional de Murcia	17-10-2022 14:29:53



Servicios Jurídicos
X-Legislatura

forma parcial e incompleta el artículo 157.1 CE, artículo 4 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), o el artículo 42 del EARM en el que se definen las fuentes de financiación que conforman las Haciendas Autonómicas, y en particular la de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

Los artículos 6, 7 y 8 se refieren de forma individualizada a cada una de las fuentes enumeradas en el artículo 5.1, reproduciendo de nuevo de forma parcial y no literal preceptos contenidos en normas que conforman el bloque de constitucionalidad, y que regulan estas fuentes de financiación.



A modo de ejemplo, el artículo 6 referido a los tributos propios de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia reproduce parcialmente y de forma no literal, (lo hace en sentido positivo y no negativo), el artículo 6 de la LOFCA, disponiendo que *"La Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, podrá hacer uso del poder tributario reconocido en los artículos 133 y 157 de la Constitución Española, estableciendo en su caso tributos propios sobre hechos imponible no gravados por el Estado, o no establecer ninguno"*. Ninguna referencia encontramos, por ejemplo, a la prohibición de gravar hechos imponible ya gravados por los tributos locales o a los límites establecidos a esta potestad recogidos el artículo 9 de la LOFCA, lo que puede dar lugar a confusión y generar inseguridad jurídica respecto al concreto alcance de la potestad tributaria de la CARM.

El artículo 8 viene referido a los impuestos cedidos a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, afirmando en su apartado primero con carácter general que su poder tributario en relación a estos *"está sometido a los límites que derivan directamente de la Constitución Española como marco que define su contenido dentro del respeto a la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y las leyes que, integrando el bloque de constitucionalidad, fijen el alcance y las condiciones de la cesión"*.

FIRMADO POR	FECHA FIRMA
Asamble Regional de Murcia	17-10-2022 14:29:53



Servicios Jurídicos
X-Legislatura

El apartado tercero del referido artículo afirma que dicha potestad normativa (respecto de los tributos cedidos), "... *no podrá modificarse mediante la adopción de medidas legislativas en los elementos esenciales de los tributos cedidos que supongan una anulación o reducción de la capacidad reconocida en la citada normativa, conforme al contenido atribuido constitucionalmente a la autonomía financiera*. Esta afirmación conlleva una limitación a la potestad normativa del Estado, que además de venir impuesta en una ley ordinaria (y no orgánica, como correspondería en su caso en atención a la materia), excedería en todo caso de las competencias autonómicas, invadiendo la competencia estatal en materia de Hacienda Pública, por lo que podría resultar inconstitucional por vulneración del artículo 143 de la CE, y de las normas que conforman el bloque de constitucionalidad (entre otras, la LOFCA).



El artículo 9 viene referido al principio de transparencia en los ingresos, estableciendo respecto a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, y en el marco de lo establecido en la Ley 2/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, la obligación genérica de publicidad activa respecto a su actividad financiera, así como respecto a los tributos cedidos y propios y demás ingresos públicos cuya gestión le corresponda. El precepto concreta a continuación el contenido mínimo que ha de ser publicado. A la vista de su contenido, hemos de entender que el precepto tiene como fin desarrollar o concretar el contenido mínimo de la información presupuestaria y económico-financiera que el artículo 19 de la Ley 2/2014, de 16 de diciembre establece.

El artículo 10 in fine, relativo a la adecuación de la capacidad normativa, afirma que "*En el caso de obtención de superavit presupuestario se adoptarán las medidas necesarias en materia tributaria para lograr el equilibrio presupuestario*". Si bien es cierto que en la primera parte del artículo se hace una referencia genérica al deber de cumplimiento de los objetivos de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, ninguna

FIRMADO POR	FECHA FIRMA
Asamblea Regional de Murcia	17-10-2022 14:29:53



Servicios Jurídicos
X-Legislatura

referencia se hace en este último inciso a la obligación establecida en el artículo 32 de la Ley Orgánica 2/2012, de destinar el superávit presupuestario a reducir el nivel de endeudamiento neto (con los límites fijados), referencia que se considera conveniente incluir por su relevancia, y con el fin de evitar equívocos en su interpretación.

El artículo 11 impone a la "Asamblea Regional, a los órganos superiores de Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y los órganos y entidades dependientes de estos...", la obligación de hacer uso de cuantos mecanismos ponga a su alcance el ordenamiento jurídico, frente a cualquier acto que implique su menoscabo o ponga en riesgo su libre ejercicio".



Respecto al uso del término "órganos superiores" se recomienda que el mismo venga referido a la Administración General y no al Gobierno, conforme a lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de organización y régimen jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, que los define en los siguientes términos: "Los órganos superiores de la Administración General son los encargados de establecer los planes de actuación de la organización situada bajo su responsabilidad, teniendo tal carácter el Presidente de la Comunidad Autónoma, el Vicepresidente, en su caso, el Consejo de Gobierno y los consejeros". Asimismo, cuando se hace referencia a "... los órganos y entidades dependientes de estos..." no queda claro a qué tipo de órganos o entidades se está refiriendo.

Respecto a su contenido, cabe formular varias observaciones. En primer lugar, es necesario advertir, tal y como ya se dejó indicado ad supra, que la Comunidad Autónoma carece de competencias para regular la legitimación activa en los procedimientos judiciales que tengan como finalidad la defensa de la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma. Y si bien es cierto que el precepto hace una declaración de carácter genérico, sin precisar cuales serían esos mecanismos, no resulta acertada la inclusión de la Asamblea Regional como uno de

Table with 2 columns: FIRMADO POR (Asamblea Regional de Murcia) and FECHA FIRMA (17-10-2022 14:29:53)



Servicios Jurídicos
X-Legislatura

los sujetos obligados a actuar en el sentido indicado en el precepto, ya que podría ser considerada como una vulneración a la autonomía de la que goza para el cumplimiento de sus fines y el ejercicio de sus funciones .

En uso de la misma, la Cámara aprobó su Reglamento, cuyo artículo 200, al regular el procedimiento especial relativo al recurso de inconstitucionalidad, atribuye a este carácter potestativo. En este mismo sentido, el artículo su 203 atribuye carácter potestativo a la posibilidad de "estimular" la competencia que la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional reconoce en exclusiva al Consejo de Gobierno par suscitar el conflicto de competencia previsto en su artículo 161.1 c).



El artículo 12, a diferencia del anterior, omite cualquier referencia a la Cámara Legislativa, refiriéndose de forma exclusiva al órgano colegiado de gobierno.

Su apartado primero reproduce parcialmente el artículo 32.2 de la Ley 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, en lo concerniente a la legitimación del Consejo de Gobierno para la interposición del recurso de inconstitucionalidad frente a leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley del Estado. Se establece asimismo la obligación de interponer este recurso, siempre que, previo informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma, exista infracción de la autonomía financiera reconocida en los artículos 137, 156 y 157 de la CE.

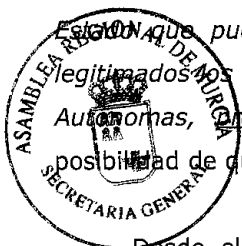
Al respecto cabe señalar que la confusa redacción del apartado podría llevarnos a interpretar que la potestad de decisión sobre la interposición del recurso se traslada del Consejo de Gobierno a la Dirección General de los Servicios Jurídicos, pues será su informe el que determinará si existe infracción de la autonomía financiera, obligando al Consejo de Gobierno a su interposición, y suprimiendo el carácter potestativo con el que se contempla este recurso en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

FIRMADO POR	FECHA FIRMA
Asamblea Regional de Murcia	17-10-2022 14:29:53



Servicios Jurídicos
X-Legislatura

El artículo establece como requisito que exista una infracción de la autonomía, olvidando en este sentido que tan solo el Tribunal Constitucional puede pronunciarse en este sentido. La Dirección de los Servicios Jurídicos tan solo podrá informar acerca de una posible infracción o inconstitucionalidad, debiendo ser el Consejo de Gobierno el que a la vista del informe, tome la decisión final sobre la interposición del recurso. La iniciativa limita por tanto la autonomía del Gobierno para la adopción de esta decisión. No debemos olvidar que el artículo 32.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional dispone que *"Para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad contra las Leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley del Estado que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía, están también legitimados los órganos colegiados ejecutivos y las Asambleas de las Comunidades Autónomas, previo acuerdo adoptado al efecto"*, contemplando por tanto la posibilidad de que dicho acuerdo pueda ser contrario a la interposición del recurso.



Desde el punto de vista de la técnica legislativa, se debería sustituir el término "mediante" por "previo", ya que el recurso se interpone mediante demanda, previo acuerdo del Consejo de Gobierno.

El apartado segundo es una reiteración del apartado anterior, dando por reproducidas las consideraciones anteriores, si bien hace referencia a Leyes, disposiciones o actos del Estado con fuerza de ley que infrinjan la corresponsabilidad fiscal de la Comunidad Autónoma, entendiendo que esta infracción supone a su vez la lesión de la autonomía financiera reconocida en los artículos referidos anteriormente, esto es, 137, 156 y 157.

El apartado cuarto viene referido a los requisitos y el procedimiento a seguir para la interposición del conflicto positivo de competencias, regulado en el artículo 63 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, reproduciendo, con algunas modificaciones, su apartado primero. Al respecto reiteramos que la reproducción de normas estatales en leyes autonómicas es una práctica que ha sido reiteradamente

FIRMADO POR	FECHA FIRMA
Asamblea Regional de Murcia	17-10-2022 14:29:53



Servicios Jurídicos
X-Legislatura

calificada por la jurisprudencia constitucional como peligrosa y potencialmente inconstitucional, por su inadecuación al sistema de fuentes configurado en la Constitución. Pero sobre todo, y muy especialmente, esta operación se convierte en ilegítima cuando las Comunidades Autónomas carecen de toda competencia para legislar sobre una materia (STC 35/1983), puesto que "la simple reproducción por la legislación autonómica, además de ser una peligrosa técnica legislativa, incurre en inconstitucionalidad por invasión de competencias en materias cuya regulación no corresponde a las Comunidades Autónomas".

El Tribunal Constitucional ha reconocido algunas excepciones a este tipo de prácticas, en "aquellos supuestos en que la reiteración simplemente consista en incorporar a la normativa autonómica, ejercida esta en su ámbito competencial, determinados preceptos del ordenamiento estatal, con la sola finalidad de dotar de sentido o inteligibilidad al texto normativo aprobado por el Parlamento" (STC 47/2004, FJ8º), no considerando que en este caso, ni tampoco en los casos ya citados a lo largo del presente informe, se cumplan los requisitos exigidos para tal excepción.

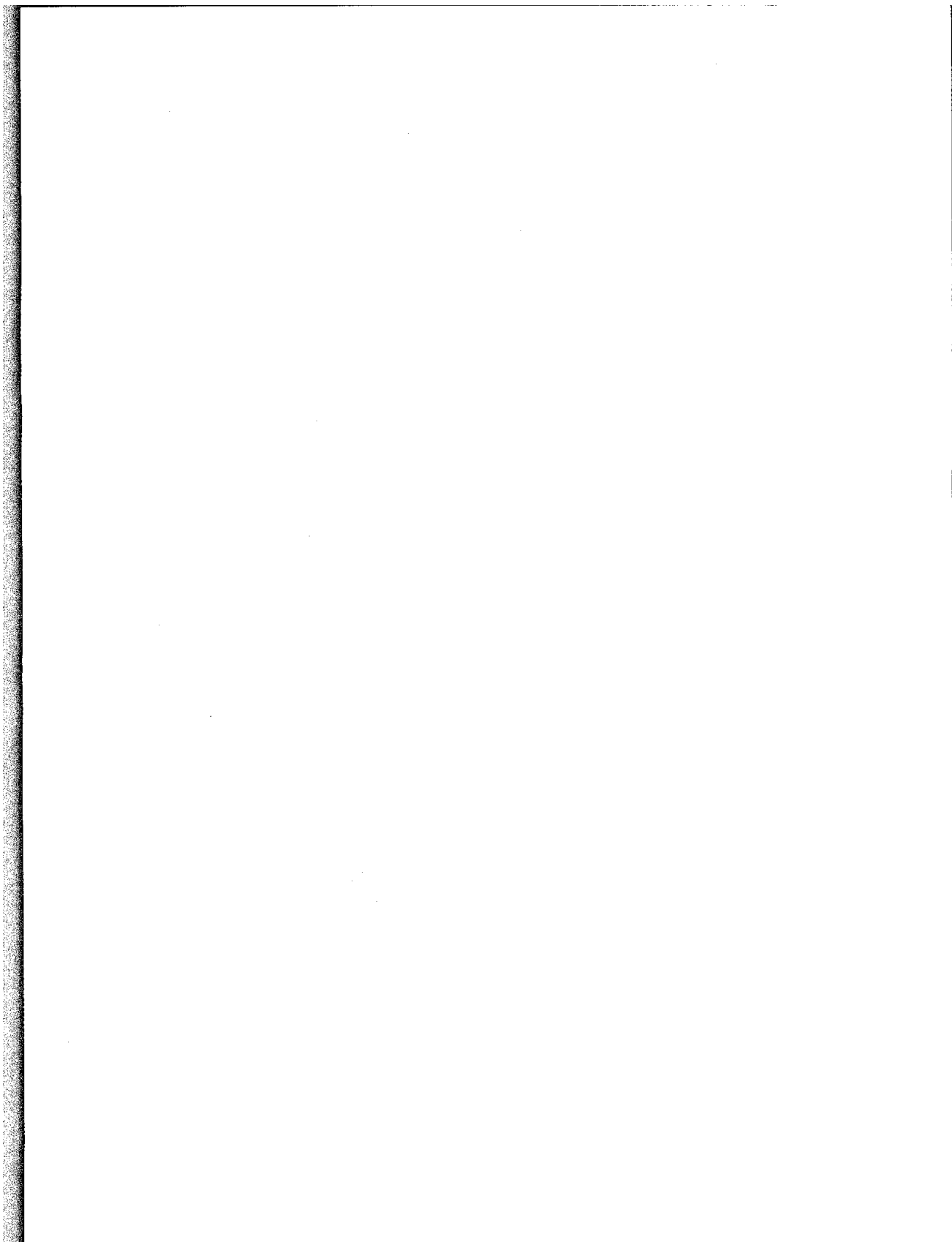
Este es el parecer de la Letrada que suscribe y que respetuosamente somete a cualquier otro mejor fundado en Derecho."

Cartagena, 17 de octubre de 2022.



FIRMADO POR	FECHA FIRMA
Asamblea Regional de Murcia	17-10-2022 14:29:53

ID DOCUMENTO: +eQ0Utg+j19Kb4hMwCJTxxUtkfc=
Verificación código: <https://sede.asambleamurcia.es/verifica>



FIRMADO POR	FECHA FIRMA
Asamblea Regional de Murcia	17-10-2022 14:29:53