



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

ANTECEDENTES

PRIMERO.- En el Boletín Oficial de la Región de Murcia del 19 de junio de 1998 (nº 139, suplemento nº 2) se publicó la Orden del Consejero de Economía y Hacienda del 12 de junio anterior dictando normas para la elaboración de los Presupuestos Generales de la Región de Murcia para 1999.

SEGUNDO.- El 29 de septiembre de 1998 se repartió el texto articulado del Anteproyecto de Ley en la Comisión de Secretarios Generales, a efectos de que se formulasen por las Consejerías cuantas observaciones estimasen pertinentes.

TERCERO.- Formularon sugerencias las Consejerías de Presidencia, Sanidad y Política Social, y Política Territorial y Obras Públicas.

CUARTO.- El 1 de octubre de 1998 el Consejo de Gobierno acordó, a los efectos del artículo 22.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, solicitar informe de este Consejo, acompañando informe jurídico visado por el Vicesecretario de la Consejería consultante, que emitía parecer favorable, tanto en lo sustantivo como en lo formal, sobre el Anteproyecto.

QUINTO.- El 7 de octubre de 1998 tuvo entrada en el Consejo Jurídico el escrito de V.E. del día 2 anterior formulando la preceptiva consulta a los efectos del artículo 12.2 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo.

A la vista de tales antecedentes procede formular las siguientes

CONSIDERACIONES

I.-DE CARACTER GENERAL

1.- Sobre el alcance y objeto del Dictamen

Con carácter preliminar a las Consideraciones que se van a desarrollar, conviene precisar el sentido y objeto del Dictamen que corresponde emitir a este Consejo.

El título legal que autoriza a emitirlo es el contenido en el artículo 12.2 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, reguladora del Consejo Jurídico, comprensivo de la totalidad de anteproyectos de ley y, por tanto, también de éste. Pero, a pesar de ello, la trascendencia de la institución presupuestaria hace que su expresión legal sea también un instrumento normativo peculiar en el que convergen, junto a los aspectos jurídicos, otros de índole política, económica y técnica ajenos, sin embargo, al análisis que ahora se acomete.

Y ese campo externo al jurídico hace que el expediente de elaboración de los presupuestos se desarrolle dentro de un especial entramado normativo que culmina con la aprobación por la Asamblea Regional, la cual, mediante la autorización que concede, ejerce un poder concreto de control de la actividad administrativa fundamentado en la tutela del más elevado interés general.

Pero la posición de este órgano consultivo, a pesar de la especialidad del anteproyecto, es la legalmente ordenada, velando por la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía y el resto del ordenamiento jurídico, siendo éstos los únicos apoyos del Dictamen. Atentos, pues, a la peculiaridad normativa, procedural e institucional del Presupuesto, la nota sin embargo que debe destacarse es que el verdadero objeto de esta consulta no es él, sino el anteproyecto de la ley que ha de servir para su aprobación.

Así lo precisa el artículo 12.2 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, que se ciñe únicamente al "anteproyecto", habiéndolo interpretado igual el Consejero consultante en su oficio de remisión. Ello ha permitido también realizar una aplicación flexible del artículo 46.2 de nuestro Reglamento de Organización y Funcionamiento, prescindiendo de conocer las cifras del Presupuesto y la restante documentación que lo debe acompañar, según la Ley 3/1990, de 5 de abril, de Hacienda de la Región de Murcia (artículos 28.2 y 30).

Así pues, este Dictamen se contrae al análisis jurídico del texto articulado del anteproyecto de ley de Presupuestos Generales de la Región de Murcia para 1999.

Expuesto lo anterior, no cabe eludir los efectos limitativos del alcance del Dictamen que se producen a consecuencia de la omisión total de cifras en el texto articulado remitido. Si bien puede carecer de trascendencia que a la hora del análisis jurídico del citado anteproyecto se desconozcan las cifras que, fijadas para cada programa, dotan de créditos a las diversas áreas de la actividad administrativa, no cabe trasladar esa conclusión respecto a la omisión de cifras que necesariamente deben figurar en el texto articulado, tales como las de los artículos 2, 20, 21, 22, 24, 27, 28 y 42.

La consecuencia de esa omisión es que no pueda ser comprobada la adecuación del anteproyecto a los siguientes principios y mandatos:

1º) El implícito principio de equilibrio presupuestario, aunque de presumible cumplimiento, resulta de imposible constatación.

2º) El cumplimiento de la normativa básica estatal en materia de retribuciones y su incremento anual, dato que sí aparece reflejado en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado y que es de forzoso seguimiento por todas las Administraciones Públicas según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

3º) Los límites que el artículo 14 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas impone a éstas en materia de endeudamiento (fines y carga financiera).

A la hora de dictaminar en Derecho sobre el anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales puede prescindirse del conocimiento de las cifras, excepto de aquéllas que proyectan efectos de trascendencia constitucional. Por lo tanto, el estado del expediente remitido no permite actuar a este Consejo con la plenitud de Dictamen que la adecuación al conjunto del

ordenamiento requiere.

2.- Sobre la competencia

El artículo 156.1 de la Constitución Española dispone que las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles. Por su parte, la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, Ley 8/1980, de 22 de septiembre (en adelante LOFCA), prescribe que las Comunidades Autónomas regularán por sus órganos competentes, de acuerdo con sus Estatutos, la elaboración, examen, aprobación y control de sus presupuestos -apartado a) de su artículo 17-. En congruencia con esta previsión, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en su artículo 46, determina que corresponde al Consejo de Gobierno la elaboración del Presupuesto de la Comunidad Autónoma, y a la Asamblea Regional su examen, enmienda, aprobación y control. En desarrollo de éste último precepto, la Ley de Hacienda de la Región de Murcia, Ley 3/1990, de 5 de abril (LH, en lo sucesivo), dedica su Título II a la regulación de la materia que nos ocupa. De ese conjunto de normas se deduce la posibilidad legal de formulación de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma y es a él al que, básicamente, ha de recurrirse para enjuiciar el Anteproyecto objeto del presente Dictamen.

3.- Sobre el procedimiento

Correspondiendo al Consejo de Gobierno la elaboración del Presupuesto tal y como hemos visto, por Orden del Consejero Economía y Hacienda de 12 de junio de 1998, en uso de la habilitación que a tal efecto le hace el artículo 29.1 de la LH, se dictaron las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales de la Región de Murcia para 1999. Se unían cuatro anexos: el primero, sobre la estructura de funciones y de programas; el segundo, sobre la clasificación económica del presupuesto de ingresos; el tercero, sobre la clasificación económica del presupuesto de gastos, y el cuarto, sobre la estructura orgánica por secciones y servicios responsables. De su aplicación se deriva el doble sistema de identificación de los créditos para gastos (Anexo I, III y IV) y de los ingresos (Anexo II): el primero, nominativo y el segundo, codificado. El código de los primeros es alfanumérico, estando integrado por un máximo de 13 caracteres si se alcanza el nivel mínimo: la partida. El de los ingresos es sólo numérico y lo integran un máximo de 5 caracteres. Los anexos referidos, que han servido de guía para la elaboración de los diversos documentos que sirven de base al Anteproyecto, no han debido ser, sin embargo, íntegramente seguidos en la confección del conjunto documental que debe acompañarle. Interesa destacar a este Consejo Jurídico la problemática que se plantea como consecuencia de la diferente técnica empleada para la identificación de las partidas en los Estados de Gastos e Ingresos, y en el texto articulado. En este último hay alusiones a determinados créditos que se identifican por su código alfanumérico completo. Siendo así, con sólo acudir al Estado de Gastos se podrá tener un conocimiento exacto de la naturaleza y cuantía de los que permitirían realizar, en caso de aprobarse. Esta última vendrá determinada por la cifra que aparezca en él junto a ese código. Sin embargo, las referencias que el texto articulado hace a determinados ingresos no se han hecho utilizando la misma técnica, sino que se les reseña nominativamente. El resultado de lo anterior es que quien desee comprobar la cantidad que se estima recaudar por uno de ellos, tendrá que hacer una búsqueda en el Estado de Ingresos, búsqueda nada fácil salvo que tenga unos buenos

conocimientos de la sistemática presupuestaria. Pero si, además, se encuentra con que el ingreso que interese comprobar no aparece individualizado porque ha sido englobado con otros pertenecientes a la misma categoría en una agrupación superior, será imposible alcanzar la información pretendida. Esa labor de agregación puede haberse producido a la vista de la habilitación que el artículo 19 del Anteproyecto hace al Consejero de Economía y Hacienda para que desagregue el presupuesto de ingresos al principio del ejercicio, de acuerdo con la estructura económica que ha sido utilizada al máximo nivel de desagregación en la fase de elaboración. Lo dicho es especialmente importante cuando se comprueba que los créditos que se declaran ampliables por mayores ingresos (artículo 11 del Anteproyecto) se relacionan según la técnica expuesta para los gastos. En estos casos, la posible ampliación dependerá de que la recaudación sea mayor que la prevista inicialmente para un ingreso concreto. Esa cantidad inicial no se puede conocer porque no se ha consignado de forma individualizada en el Estado de Ingresos, en el que estará englobada la cifra que se prevea recaudar en el concepto o artículo en que se integre. De este modo, la suma a partir de la cual se va a autorizar que se incrementen los gastos de la Comunidad por ese concepto no la podrán deducir los miembros de la Asamblea atendiendo únicamente a los Estados de Gastos e Ingresos.

Como conclusión de lo dicho en este apartado, el Consejo Jurídico estima que la agregación efectuada en el Estado de Ingresos del Presupuesto y la no identificación por su código numérico de los que por superar su previsión inicial, financien ampliaciones de crédito, no ha conseguido la que, sin duda, era su finalidad última: facilitar el examen que debe realizar la Asamblea.

Reiterando lo considerado en otros Dictámenes, debe decirse que también rigen en el procedimiento para la elaboración de este anteproyecto (artículo 20 Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno) las normas autonómicas propias relativas a la materia, por lo que, en virtud de lo que dispone el artículo 50.2 h) de la Ley 1/1988, de 7 de enero, ha de incorporarse al expediente el informe del Secretario General de la Consejería consultante sobre la iniciativa legislativa propuesta.

4.- Sobre la naturaleza y función constitucional de la Ley de Presupuestos Generales

El anteproyecto de ley que se somete al Dictamen de este Consejo Jurídico presenta unas connotaciones constitucionales desde las que debe enfocarse su análisis, encuadrándose el debate sobre el mismo según las referencias básicas que a continuación se exponen.

La doctrina del Tribunal Constitucional ha realizado una constante y progresiva concreción de los límites materiales que restringen el contenido de la Ley de Presupuestos Generales. Este camino tuvo origen en la sentencia 27/1981, de 20 de julio, y culminó principalmente en las recaidas el 14 de mayo de 1992 (nº 76/1992) y 16 de junio de 1994 (nº 178/1994), estableciéndose una firme pauta integrada por estas determinaciones:

- a) En cuanto a su naturaleza, se trata de una verdadera Ley a través de la cual el Parlamento ejerce una potestad específica desdoblada de la genérica potestad legislativa.
- b) Su función consiste en aprobar las previsiones contables consustanciales al Presupuesto, pero también ser vehículo de dirección de la política económica.
- c) Su procedimiento de aprobación presenta la importante peculiaridad de que el poder de las Cortes está condicionado.

d) Y por todo ello, a su contenido necesario e indisponible (expresión cifrada de las previsiones de ingresos y de las habilitaciones de gastos) puede unirse otro no necesario o eventual que debe estar conectado con aquel mediante una relación directa, bien con los ingresos y gastos, o bien con los criterios de política económica general de los que dicho Presupuesto es instrumento. Esa relación directa entre ambos contenidos ha de ser esencial y principal, nunca accidental y secundaria.

e) Esa limitación proviene para el TC de la definición funcional que la Ley de Presupuestos tiene en la Constitución (artículos 66.2 y 134.2) y de la necesidad de no violentar el principio de seguridad jurídica (artículo 9.3) mediante la modificación indiscriminada de núcleos normativos que gozan de vocación de estabilidad y se inscriben en lo que puede llamarse Derecho codificado.

Sobre la limitación que el artículo 134.7 de la Constitución impone a la Ley de Presupuestos Generales del Estado para crear tributos se ha pronunciado el TC, al menos en dos ocasiones, para fallar que no es trasladable a los Presupuestos Generales de las Comunidades Autónomas (STC 116/1994, de 18 de abril, y 149/1994, de 12 de mayo). La primera de estas Sentencias contó con 2 votos particulares, y recientemente, el TC ha vuelto a considerar la aplicabilidad del citado artículo 134 de la Constitución a las Comunidades Autónomas entendiendo que, del artículo 21 de la LOFCA, cabe inferir el principio general de que el contenido de los Presupuestos autonómicos debe adecuarse a la función institucional que le es propia, sin que puedan incluirse normas que no guarden relación directa con el programa de ingresos y de gastos o con los criterios de política económica en que se sustentan, o que no sean un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del Presupuesto (STC nº 174/1998, de 23 de julio).

Son éstos, pues, los particulares contornos constitucionales desde los que debe abordarse el análisis del anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Región de Murcia para 1999, sin que pueda ello marginar las consideraciones referentes a toda norma con rango de Ley, que debe integrarse armónicamente en el ordenamiento acomodando sus previsiones a la lógica institucional sobre la que opera, siendo, además, un instrumento normativo respetuoso con los principios esenciales que la Constitución garantiza (artículo 9.3). Especialmente los principios de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad exigen que la norma sea clara (STC 150/1990, de 4 de octubre), para lo cual es conveniente una adecuada técnica jurídica y el seguimiento de las categorías conceptuales básicas.

Tampoco puede pasar desapercibido que el acercamiento a este anteproyecto de Ley está mediatisado por la estrecha vinculación del mismo al denominado "de acompañamiento presupuestario", cuyo origen tuvo causa en la doctrina constitucional sobre el contenido de la Ley de Presupuestos Generales, y condujo a excluir de ésta la regulación de algunas materias para alojarlas en esa Ley paralela.

Salvados los contenidos del núcleo necesario de los Presupuestos, la estructuración de ambos anteproyectos es síntoma de su interrelación; ambos contienen disposiciones sobre la Hacienda Pública Regional, sobre retribuciones, sobre tributos y sobre una heterogénea variedad de materias que, en la Ley "de acompañamiento" se agrupan bajo la denominación "disposiciones administrativas".

Como última reflexión de alcance general conviene traer aquí algunas citas de la jurisprudencia

constitucional que tienen un especial significado en relación con leyes de amplio calado jurídico-político.

De una parte, el Tribunal Constitucional ha expresado que el órgano legislativo goza, al ejercer sus competencias, de una "libertad configurativa" en el plano normativo, siempre dentro de los límites constitucionales (por todas, STC 129/1996, de 9 de junio). Ahora bien, el ejercicio de esa "libertad de configuración normativa" va acompañado de otra reflexión hecha sobre el ordenamiento tributario pero trasladable a cualquier normativa y es que "resulta inexcusable en este contexto el esfuerzo del legislador, tanto estatal como autonómico, por alumbrar una normativa tributaria abarcable y comprensible para la mayoría de los ciudadanos a los que va dirigida; puesto que una legislación confusa, oscura e incompleta dificulta su aplicación y, además de socavar la certeza del Derecho y la confianza de los ciudadanos en el mismo, puede terminar por empañar el valor de la justicia" (STC 76/1992, de 14 de mayo, F.J. 8^a).

5.- Sobre la adecuación de contenidos y principios básicos

Los específicos requerimientos del bloque constitucional sobre la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma vienen establecidos en el artículo 46 del Estatuto de Autonomía (EA), en el 21 de la LOFCA y los desarrolla la LH, siendo los mismos susceptibles de contemplarse distinguiendo los contenidos esenciales materiales de los relativos a los principios presupuestarios.

5.1. Sobre el contenido esencial indisponible

Coincidirán los preceptos anteriormente citados en disponer que los Presupuestos Generales comprenderán la totalidad de gastos e ingresos de los organismos y entidades integrantes de la Comunidad Autónoma, consignando igualmente el montante de los beneficios fiscales que afecten a tributos "atribuidos" a la referida Comunidad Autónoma. Este aspecto se contempla también en los artículos 26 a 28 de la LH, pudiendo afirmarse a la vista del texto articulado remitido que se da cumplimiento a ello dentro del Capítulo I, denominado "de los créditos iniciales y su financiación".

No obstante, estos contenidos tienen que ir apoyados en una documentación complementaria, que determina el artículo 30, apartado 3, de la citada LH, que no se ha adjuntado al expediente remitido, hecho del cual no cabe extraer más consecuencia que la ya expresada inicialmente sobre el sentido del presente Dictamen, dejando al mismo tiempo nota de que, sin embargo, tal documentación deberá acompañar al Proyecto a la hora de su aprobación por el Consejo de Gobierno y remisión a la Asamblea Regional.

5.2. Sobre los principios presupuestarios

5.2.1. Principio de unidad

De acuerdo con él, lo que se pretende es que haya un único documento presupuestario en el que estén contenidas todas la previsiones de ingresos y habilitaciones para gastos del ente al que se refieran. La LH lo proclama en el apartado a) del número 1 de su artículo 4, completando la regulación su artículo 28 al establecer el contenido de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma. El artículo 1 del texto articulado del Anteproyecto se refiere al ámbito de los de 1999, incluyendo todos los que deben integrarse en ellos,

constatándose de este modo su cumplimiento.

5.2.2. Principio de especialidad

Este principio se encuentra consagrado en sus dos vertientes, cualitativa y cuantitativa, en los artículos 34 y 34 bis de la LH. De acuerdo con la primera, los créditos para gastos sólo pueden destinarse a la finalidad para la que se autorizaron, según la desagregación que el documento presupuestario determine. En su segunda manifestación, prohíbe contraer obligaciones por encima de la cantidad que se autorice en cada caso, sancionando con la nulidad de pleno derecho los compromisos de gastos que infrinjan tal prohibición. Pues bien, tanto en una como en la otra vertiente, el texto articulado no siempre ha sido plenamente respetuoso con él.

Pruebas de lo dicho son las siguientes:

A) El artículo 8 establece como límite al reconocimiento de obligaciones no financieras en el ejercicio 1999 el que se desprende de los créditos inicialmente aprobados, excluyendo a las que se amparen en créditos extraordinarios, suplementos de crédito, ampliaciones y generaciones de crédito, pero refiriendo estas últimas únicamente a las que se financien con ingresos previos. Estas, según el número 2 del artículo 42 de la LH, sólo son dos: las que obedezcan a reintegros derivados de situaciones de incapacidad temporal y a reintegros de subvenciones cofinanciadas. Es decir, el resto de obligaciones contraídas con cargo a créditos generados al amparo de los otros seis supuestos previstos en el artículo 42 de la LH no están exceptuados de la limitación. Si el grado de ejecución del presupuesto inicial fuera del 100%, las obligaciones reconocidas con cargo a estas generaciones de crédito que habrían de computarse en el límite máximo de las previstas en el artículo 8, al superarlo, estarían infringiéndolo, a pesar de que individualmente consideradas no estarían incursas en la causa de nulidad prevista en el artículo 34 bis de la LH. La situación que se plantearía sería extrañísima pues, gasto a gasto, se habría respetado el principio de especialidad cuantitativa, pero la ejecución presupuestaria en su conjunto no lo habría hecho. La hipótesis planteada, aunque es difícil que en la práctica se produzca, dado el nivel de ejecución que exige, no debe ser descartada para evitar un resultado no querido, sobre todo si tenemos en cuenta que la solución al problema es tan sencilla como modificar la redacción del artículo 8 para aludir no a las generaciones de crédito financiadas con ingresos previos, sino, simplemente, a las generaciones de crédito.

B) El artículo 9 del texto articulado emplea en su número 4 un concepto, "vinculación" de los créditos, diferente al del artículo 34 de la LH. En éste último, la idea de vinculación del crédito va referida al límite de obligaciones a reconocer con cargo a él, en tanto que en el texto articulado se utiliza para "unir" partidas presupuestarias. Esto es lo que supone decir que los créditos del concepto 160 estarán vinculados entre sí. Con esta forma de proceder se desnaturaliza la idea misma de la vinculación de los créditos. Mantener la regulación propuesta solamente presenta una "ventaja" práctica, la de que la contabilización de los gastos de este tenor podría hacerse imputando todos las anotaciones contables a un programa de gasto cualquiera, pudiendo rebasar la cantidad inicialmente consignada en él hasta el límite que resulte de sumar los importes de los créditos que para la misma finalidad existan en todos los programas presupuestarios. Dando por cierto que esa operatoria fuese posible, esa "ventaja" para la gestión no puede ser admitida porque podría implicar que la información que ofrezca la contabilidad respecto a la ejecución del presupuesto quedara totalmente desvirtuada, con lo que dejaría de cumplir uno de sus fines, el que le asigna el apartado a) del artículo 94 de la LH. Por otro lado, esa forma de proceder supondría eliminar las ventajas derivadas de la

presupuestación por programas, impidiendo conocer parte del coste de consecución de los objetivos que en cada uno se marca. Pero es que, además, no se considera preciso llegar a esa situación si se tiene en cuenta que, en el artículo 10.1 b) del texto articulado, esos mismos créditos se declaran ampliables en función de las obligaciones que se reconozcan, con lo que los problemas de insuficiencia que pudieran detectarse en un programa quedarían eliminados con la aprobación de su ampliación.

C) La gran cantidad de créditos para gastos que se declaran ampliables (artículos 10, 11, 12 y 32), debilita la operatividad del principio examinado. Reconoce el Consejo Jurídico las dificultades que una previsión cerrada supone para determinados tipos de gasto. Unos por su fuente generadora, legal o judicial, es lógico que tengan ese carácter, dado que no es posible cuantificarlos por adelantado de forma exacta; la declaración de ampliables, a otros en los que no concurren circunstancias como las anteriores, debe ser contemplada con suma cautela.

D) El artículo 17 del texto articulado autoriza al Consejo de Gobierno para efectuar las modificaciones presupuestarias que resulten necesarias para transferir a las Corporaciones Locales las dotaciones precisas para el ejercicio de las competencias que se les atribuyan por vía de descentralización. La atribución de esa facultad, tan amplia, implica autorizar la modificación del Presupuesto sin límite alguno, tanto en cuanto al tipo de modificación (se admiten todos los posibles), como en cuanto a los recursos a que pueda afectar. Esa forma de proceder no es respetuosa con el principio de especialidad. El hecho de que el párrafo segundo de ese mismo artículo disponga que el régimen aplicable a estas modificaciones será el previsto en el artículo 44 de la LH no atenúa el efecto de la afirmación, porque ese artículo no contiene límite alguno a la potestad del Consejo de Gobierno. Pero es que a lo dicho ha de agregarse que la invocación de ese precepto pretende una analogía inexistente, ya que su razón de ser, por lo que ahora interesa -los procesos de descentralización-, estriba en la necesidad de adaptar el presupuesto de la Comunidad Autónoma para el ejercicio de nuevas competencias que se le transfieran, no para cuando es ella el sujeto activo de la transferencia.

5.2.3. Principio de universalidad

El sentido de este principio es el de que en el Presupuesto figuren todos los ingresos y todos los gastos de forma expresa, sin que se den compensaciones o minoraciones entre ellos. Lo proclama el artículo 33 de la LH cuando dispone que los derechos liquidados y las obligaciones reconocidas se aplicarán a los presupuestos por su importe íntegro, "...quedando prohibido atender obligaciones mediante minoración de los derechos a liquidar o ya ingresados, salvo que la ley lo autorice de modo expreso". Esto es lo que va a ocurrir si se aprueba con su actual redacción el artículo 41 del texto articulado. En él se regula el sistema de gestión de los créditos correspondientes a la Política Agraria Común. En su último párrafo se parte de la posibilidad de minorar los ingresos a reconocer a favor del Organismo Pagador por compensaciones que le hayan sido practicadas. Ahora bien, el efecto negativo que las compensaciones pudieran tener va a ser eliminado declarándose ampliables los créditos afectados, debiendo financiarse la ampliación, preferentemente, con retenciones de créditos de la propia Consejería de Medio Ambiente, Agricultura y Agua (Sección 17). Siendo así, es decir, si va a ser la propia Sección 17 del Presupuesto la que va a soportar las consecuencias de las compensaciones, parece que sería más adecuado no acudir a este mecanismo, contrario al principio contable del presupuesto bruto, dado que su aplicación práctica no va a posibilitar que se conozca el montante de las compensaciones realizadas.

5.2.4. Principio de anualidad

Formulado como tal o bien como variante temporal del principio de especialidad, se entiende por tal aquél que impone que los créditos presupuestarios se empleen dentro del ejercicio anual correspondiente, quedando anulados de pleno derecho a la finalización del ejercicio para el que se aprobaron. Tanto el Estatuto de Autonomía (artículo 46.2) como la LOFCA (artículo 21.1), y la LH (arts. 6.1.a; 26.1 y 27), exigen su observancia. La limitación anual se entiende aplicable no sólo a las habilitaciones de gasto y previsiones de ingresos sino también al contenido de la normativa que incorpora el propio texto articulado. Se trata pues de una norma de vocación temporal, con la que no se identifican todos los mandatos que pretendan exceder de ese límite. Es por eso que, haciendo un análisis de las distintas Leyes de Presupuestos aprobadas en los últimos años, se observa que en el Proyecto remitido se "vuelven" a incluir regulaciones que, por su reiteración ejercicio tras ejercicio, demuestran su carácter no temporal sino permanente. Es el caso de la regulación del artículo 35 del texto articulado sobre los contratos menores, o la contenida en su Disposición Adicional Primera sobre la necesidad de una memoria económica que acompañe a los proyectos de disposiciones y convenios que puedan generar obligaciones de contenido económico. Estas normas deberían incluirse en otras que, como la LH, tienen carácter permanente.

Aparte, otro grupo de mandatos repetidos en las sucesivas leyes de Presupuestos también ponen de manifiesto la necesidad de trasladar sus contenidos a textos permanentes en los que adquieran su verdadero significado. Así, por ejemplo, el sistema de seguimiento de objetivos presupuestarios al que se refiere la Disposición Adicional Quinta.

II.- DE CARÁCTER PARTICULAR

1.- Sobre retribuciones

En materia de retribuciones, se realiza una división entre disposiciones incluidas en el Anteproyecto de Ley de Presupuestos y otras que, presumiblemente, se integrarán en el Anteproyecto de la Ley de Medidas Fiscales y Administrativas.

La justificación de esta división de la materia retributiva puede radicar en la incorporación al Anteproyecto "de acompañamiento" de los aspectos retributivos esenciales, integrándose en el Anteproyecto de Ley de Presupuestos la determinación de las cuantías, haciendo así un expreso seguimiento de la expuesta doctrina constitucional.

Si bien a esta motivación nada tiene que objetar el Consejo Jurídico, ya que la llamada Ley de "acompañamiento" cumple una función específica y complementaria de la Ley de Presupuestos, por el contrario, sobre la plasmación de esta división en materia retributiva, hay de formular las siguientes consideraciones:

1. En base a la distinción entre aspectos retributivos esenciales y no esenciales, han desaparecido del Anteproyecto de Ley de Presupuestos determinados aspectos que, igualmente, podrían contenerse en él y que se han incluido en ejercicios presupuestarios anteriores.

A título de ejemplo, el devengo de las pagas extraordinarias estaba recogido en la Ley de

Presupuestos para 1998 y, para este ejercicio, no se recoge. En algún otro supuesto, como es el caso del reconocimiento de las retribuciones de los trienios de los altos cargos -que pudieran tener reconocidos como funcionarios-, también se ha omitido su regulación en este Anteproyecto, cuando la Ley 1/1988, de 7 de enero, del Presidente, del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Murcia (artículo 7.1.f) dispone con carácter general que las retribuciones de los altos cargos serán establecidas en las Leyes de Presupuestos.

Además, en determinados casos se introducen regulaciones que se pueden superponer en los dos Anteproyectos citados (y parte de las cuales se encuentran también en la Ley de Función Pública Regional), produciéndose una dispersión normativa que resta cierta coherencia al sistema legal. A título de ejemplo, el artículo 22 del Anteproyecto de Ley de Presupuestos recoge los incrementos del personal laboral del sector público regional y la clarificación del concepto de masa salarial, a lo que cabe agregar lo dispuesto en el artículo 69 de la Ley de Función Pública Regional, más lo que se considere oportuno introducir en el anteproyecto "de acompañamiento". Se está operando, en realidad, con una triple normativa: la Ley de Función Pública, el Anteproyecto de Ley de Medidas, y el Anteproyecto de Ley de Presupuestos.

Así pues las razones de la fragmentación de esta materia entre ambos Anteproyectos de Ley quedan desdibujadas en determinados aspectos.

2. Además, hay que tener en cuenta que el conjunto de medidas retributivas que se deriva de esa triple normación, plantea una serie de problemas de regulaciones paralelas.

El criterio de este Consejo Jurídico es que los aspectos retributivos esenciales deben llevarse a la normativa sustantiva correspondiente, dejando los aspectos casuísticos a desarrollo reglamentario y su cuantificación al Anteproyecto de Ley de Presupuestos.

2.- Sobre medidas de fomento del patrimonio histórico

El artículo 18 del texto articulado diseña un procedimiento de gestión de las partidas presupuestarias que obligatoriamente deben reservar las Consejerías y Organismos Autónomos cuando acometan la realización de obras públicas, por aplicación de la Ley 4/1990, de 11 de abril, de Medidas de Fomento del Patrimonio Histórico de la Región de Murcia. Es criterio del Consejo que el procedimiento debía ser recogido en una norma reglamentaria más que en la propia Ley, pero si se opta por mantener su inclusión en ella debe tenerse en cuenta que los inconvenientes que plantea su puesta en práctica pueden hacerlo inadecuado para el fin que se persigue. Esos inconvenientes derivan principalmente de que se ha configurado como de aplicación tanto a las Consejerías como a los Organismos Autónomos, sin tener en cuenta que éstos últimos tienen presupuesto y tesorería propios, diferenciados de los de la Comunidad. De esa manera, los flujos financieros que entre ambos han de producirse no pueden ser encauzados a través de los mismos conductos por los que transcurren los que se den entre Secciones distintas del mismo presupuesto y de la misma tesorería. Teniendo en cuenta lo dicho, se comprende que si en un Organismo Autónomo se verifica un pago en formalización (sin salida material de fondos), a nivel presupuestario se habrá consumido el crédito que lo ampara pero, a la vez, la anotación del ingreso se realiza en una cuenta del propio Organismo, no de la Comunidad, quedando, por tanto, a su disposición y no a la de la Consejería de Cultura y Educación, como manda el anteproyecto. Por éso, si se quiere que la medida sea efectiva, el procedimiento debe contemplarse con el trámite que realmente consiga trasvasar el recurso a la Comunidad. Ese no puede ser otro que el de un pago material (con salida de fondos) desde el Organismo a favor de la Comunidad, salvo que se acordara la

compensación entre deudas mutuas que también lograría la misma finalidad. Por otro lado, como quiera que la disposición de las partidas reservadas se ha de hacer semestralmente, las primeras cantidades no podrán utilizarse hasta el mes de julio de 1999, momento en el que se iniciará la tramitación de las modificaciones presupuestarias que, a su vez, cuando concluyan, posibilitarán el comienzo de los expedientes de gasto. De muy poco tiempo va a disponer la Consejería de Cultura y Educación para gestionar esos recursos, y no debe olvidarse que los remanentes no afectados al cumplimiento de obligaciones a 31 de diciembre serán anulados de pleno derecho por aplicación del artículo 36.1 de la LH. Pero de los que no podrá disponer en ningún caso será de los que se reserven durante el segundo semestre porque habrá que esperar hasta su finalización para iniciar el procedimiento descrito y, paradójicamente, es el segundo semestre aquél en que, ordinariamente, se produce el mayor número de contrataciones de obras y, en consecuencia, la mayor fuente de recursos.

Visto todo lo anterior, el Consejo Jurídico considera que debería modificarse el sistema establecido en el artículo comentado para salvar las dificultades que su aplicación práctica va a presentar.

3.- Sobre contratación

El artículo 35 del texto articulado se dedica a la regulación de los contratos menores. La inclusión del precepto en la Ley de Presupuestos se entiende justificada por su directa relación con la ejecución de los gastos públicos. A falta de título específico habilitante en materia de contratación administrativa, la regulación que contiene se entiende como el ejercicio de la competencia que el artículo 10.1.29 del Estatuto de Autonomía reconoce a la Comunidad sobre el procedimiento administrativo derivado de las especialidades de su organización propia, dado que el contenido del precepto comentado es, esencialmente, la fijación del cauce formal y su acreditación mediante el correspondiente expediente de la actuación de los órganos de la Administración Regional en la ejecución de este tipo de contratos. Ahora bien, la redacción del párrafo segundo de su número 2 no es enteramente acertada. Entiende el Consejo Jurídico que a lo que se quiere referir es a que en los expedientes que se instruyan se dispensa de la acreditación del requisito de que las empresas estén facultadas para contratar con la Administración, y no que sean dispensadas de tener la capacidad exigida. De no ser así, no puede admitirse que la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma modifique el régimen establecido por el artículo 15 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante LCAP), de carácter básico de acuerdo con la disposición final primera de la misma. Por consiguiente, debería rectificarse la redacción propuesta en el sentido indicado.

4.- Sobre disposiciones tributarias

Dedica el anteproyecto su artículo 45, denominado "tasas", a establecer que "se mantienen para el ejercicio 1999 los tipos de cuantía fija de las tasas de la Hacienda Regional en el mismo importe exigible para 1998". Se trata de una norma aclaratoria que reduce su eficacia a la constatación, más que a la innovación, y en este sentido no resulta necesaria dentro del contenido esencial de la Ley de Presupuestos Generales.

No obstante ello, en la medida en que rompe el uso anual de ordenar a través de la Ley de Presupuestos la actualización del importe de las tasas, puede considerarse el precepto como

adecuado a los fines previstos en la Ley 1/1998, de 26 de febrero, de Derechos y Garantías del Contribuyente.

5.- Sobre autorizaciones para celebrar convenios (Disposición Adicional Cuarta)

La norma contenida en esta disposición tiene por objeto la concesión de ayudas para "cubrir el déficit de explotación y gastos de implantación y difusión de los servicios de transporte", utilizando como instrumento de formalización el convenio, permitiendo, simultáneamente, excepcionar el régimen ordinario de los gastos plurianuales establecido en el artículo 35 de la LH.

La inclusión de una norma como ésta puede fundamentarse, precisamente, en este último inciso, en cuanto puede suponer una derogación singular de la ordenación común a este tipo de gastos, pero existen en el precitado artículo 35 de la LH otros ejemplos que acogen la misma excepción, lo cual, unido a que un precepto como el presente ya se incluyó en la Ley 13/1997, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 1998, apoya la sugerencia de trasladar la disposición a su lugar normativo adecuado, que no sería otro que el reiterado artículo 35 de la LH.

Es éste el sentido en el que cabe entender la disposición, lo cual no implica desconocer que su formulación aislada fuerza a realizar unas consideraciones adicionales, ya que se utiliza un término, ayuda, que tiene en la propia LH una regulación específica, y, además, una dimensión constitucional y europea de cierta relevancia.

Independientemente de la normativa regional, si el precepto se entiende en el sentido de que supone una habilitación al Consejo de Gobierno más allá de los estrictos términos que la ejecución del presupuesto implica, ha de matizarse a continuación que el instrumento de ese gasto, el convenio, ha de estar revestido a su vez de la previa habilitación competencial y encontrarse dentro del elenco de títulos contemplados en el Estatuto de Autonomía.

Tal afirmación tiene un doble apoyo jurídico:

1º) En diversas Sentencias el Tribunal Constitucional ha ido perfilando una doctrina acerca de las facultades de gasto de los entes públicos, resaltando como síntesis de ella que el poder financiero no puede desconocer, desplazar o limitar las competencias, por lo cual las Comunidades Autónomas sólo podrán gastar en atenciones que estén conectadas con las previstas en sus Estatutos, ya que su autonomía se vincula al desarrollo y ejecución de las competencias que, de acuerdo con la Constitución, le atribuyen los respectivos Estatutos y las Leyes (artículo 156.1 de la Constitución y artículo 1.1 de la LOFCA). Ya en la sentencia 39/1982 se inició esa línea de interpretación, que tuvo un relevante ejemplo en la Sentencia 13/1992, de 6 de febrero, siendo reiterada en la 68/1996, de 18 de abril.

2º) El instrumento para la concesión de la ayuda, el convenio, tiene un tratamiento en el bloque de constitucionalidad ya que tal figura está comprendida en el ámbito de la legislación básica, que es el artículo 3 de la LCAP, el cual, por otra parte, tampoco es título competencial adicional que permita entender ampliado el repertorio de habilitaciones del Estatuto de Autonomía.

Por tales razonamientos, la vía para entender la verdadera dimensión de esta disposición adicional en su interpretación acomodada a lo expuesto, es que los convenios a celebrar lo serán, en primer lugar, dentro del ámbito de las competencias autonómicas, y de extralimitarse

de ellas por tratarse de servicios de transporte ajenos a las previsiones estatutarias, los convenios serán de colaboración con la entidad pública titular de la competencia.

Ese será también el sistema que permita la no irrupción en este campo del derecho comunitario con las limitaciones de las ayudas públicas a particulares que puedan distorsionar las reglas europeas de la libre competencia (artículos 85 y 86 del Tratado CEE).

A esta interpretación conduce la lógica del principio de legalidad, ya que acudir a la "administración concertada" debe ir precedido de habilitaciones legales específicas para evitar la ruptura de la objetividad y la igualdad que supondría derogar singularmente las normativas generales.

6.- Actuaciones de Cooperación Local (Disposición Adicional Séptima)

Se indica en tal Disposición que el Consejo de Gobierno a lo largo de 1999 procederá a "proporcionar la financiación necesaria hasta el límite de las disponibilidades presupuestarias (...) hasta totalizar las cuantías máximas de....".

Presenta el precepto incongruencia con el texto normativo en el que se inserta, ya que si en la Ley de Presupuestos se reflejan las obligaciones que se pueden reconocer (artículo 26.1, LH) conforme a unos estados de gastos desagregados por programas (artículo 29, LH), lógico es suponer que la financiación está prevista ya en las propias partidas presupuestarias, las cuales constituyen de por sí un límite (artículo 34 Bis LH), siendo consecuencia de ello la innecesidad del precepto tal como está planteado.

Interpretándose de otro modo, es decir, desde la inexistencia de partidas presupuestarias destinadas a financiar tales Convenios, la Disposición reflejaría una heterodoxa técnica de presupuestación, ya que las cifras se consignan por su inclusión en texto forzando necesariamente a realizar modificaciones presupuestarias detrayendo financiación de otros créditos presupuestados para otros fines diferentes.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- En su conjunto, el texto articulado del Anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Región de Murcia para 1999, responde a los contenidos constitucionales y estatutarios exigibles, aunque la omisión de sus cifras generales no permite concluir si existe equilibrio entre ingresos y gastos, si se siguen los criterios de incremento de retribuciones de personal, y si han sido respetadas las limitaciones del artículo 14 de la LOFCA sobre endeudamiento y carga financiera.

Se observa la existencia de preceptos reiterados a lo largo de las últimas leyes de presupuestos que inducen a pensar en regulaciones ajenas al principio de anualidad y que debieran ser situadas en otra sede normativa.

SEGUNDA.- Debe incorporarse al expediente el informe del Secretario General de la Consejería de Economía y Hacienda requerido por el artículo 50.2 h) de la Ley 1/1988, de 7 de enero.

TERCERA.- La diferente técnica empleada para la identificación de ingresos y gastos no

permite un perfecto control sobre la cuantía prevista de los créditos ampliables.

CUARTA.- Las numerosas excepciones al principio de especialidad presupuestaria reseñadas en el apartado 5.2.2. de este Dictamen deberían ser objeto de una más concreta justificación, a la par que susceptibles de plantearse en términos técnicos más precisos.

QUINTA.- La ampliación de créditos del artículo 41.5 no satisface la necesidad de facilitar el conocimiento, control y causas de las compensaciones realizadas a la Comunidad Autónoma por los órganos europeos responsables de la Política Agraria Común.

SEXTA.- La normativa en materia de retribuciones que ha sido incluída en el anteproyecto no permite deducir con claridad el criterio de la división operada entre los textos que contienen determinaciones al respecto: la Ley de Presupuestos, la de "acompañamiento" y la de Función Pública.

SÉPTIMA.- El artículo 18 no es adecuado a los fines que pretende ni su contenido es propio de una norma con rango de ley.

OCTAVA.- El párrafo segundo del artículo 35 debe entenderse como una dispensa de acreditación de capacidad, y no como una dispensa de la capacidad misma, a lo cual debería acomodarse su redacción para ser respetuosa con la legislación básica estatal (artículo 15 LCAP).

NOVENA.- El artículo 45 encuentra justificación en los principios que emanan de la Ley 1/1998, de 26 de febrero, de Derechos y Garantías de los Contribuyentes.

DÉCIMA.- La Disposición Adicional Cuarta no puede extender sus efectos más allá de la excepción que supone al artículo 35 de la LH.

No obstante, V.E. resolverá.