



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

## ANTECEDENTES

**PRIMERO.-** La Consejería de Presidencia y Administraciones Públicas, a través de la Dirección General de Empleo Público, remitió a la Directora General de Presupuestos un Anteproyecto de ley de modificación del texto articulado de la Ley 14/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2010, adjuntando una memoria emitida por la misma Dirección General con la justificación de los aspectos materiales y formales de la iniciativa (1 de junio de 2006).

**SEGUNDO.-** En la instrucción del procedimiento constan las siguientes actuaciones:

- a) Memoria de la Dirección General de Presupuestos, de 2 de junio de 2010, justificativa de las modificaciones a introducir en el Anteproyecto respecto al contenido del texto vigente, en especial de los contenidos que no se refieren al régimen retributivo del personal.
- b) Informe de impacto por razón de género, de 2 de junio de 2010, que no aprecia incidencia en cuanto a género en dicho Anteproyecto.
- c) Informe jurídico de Vicesecretaría, igualmente de 2 de junio de 2010, favorable al Anteproyecto.
- d) También el 2 de junio de 2010, la Directora General de Presupuestos remitió el expediente a la Secretaría General de la Consejería de Economía y Hacienda, haciendo constar que en el Anteproyecto se ha incluido una modificación de la Disposición adicional séptima de la Ley 14/2009 que había sido propuesta en expediente anterior, pendiente de ser aprobado, a iniciativa de la Consejería de Educación, Formación y Empleo de 13 de abril de 2010, sobre la que la Intervención General emitió un informe el 22 de abril de dicho año, con observaciones que se han incorporado al texto.

**TERCERO.-** Previa intervención de la Comisión de Secretarios Generales en su reunión de 2 de junio de 2010, el 4 de junio siguiente el Consejo de Gobierno acordó, a propuesta de la Consejera de Economía y Hacienda, competente por razón de la materia, que se recabase el Dictamen preceptivo del Consejo Jurídico, lo que se hizo mediante escrito registrado de entrada el siguiente día 7 de dicho mes y año. Se solicita la emisión del Dictamen con carácter urgente, dada la fecha de entrada en vigor del Real Decreto Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

## CONSIDERACIONES

**PRIMERA.-** Carácter del Dictamen.

En atención a lo dispuesto por el artículo 12.2 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, el presente Dictamen se emite con carácter preceptivo, ya que la Ley de Presupuestos y las que la

modifican gozan de las características generales de las leyes, a pesar de sus peculiaridades materiales y procedimentales.

También es procedente emitir el Dictamen con la urgencia solicitada, porque son evidentes las razones competenciales e institucionales por las cuales las Comunidades Autónomas deben corresponsabilizarse en el cumplimiento de los objetivos de reducción del déficit público que han de cumplirse en el seno de la Unión Europea, además de por la fecha de entrada en vigor del Real Decreto Ley citado.

## **SEGUNDA.- Contenido, motivación y procedimiento.**

I. El Anteproyecto sometido a Dictamen se compone de una Exposición de Motivos y de un artículo único, a través de cuyos diferentes apartados se modifican, de la Ley 14/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2010, los artículos 23.2 (incremento de retribuciones del personal al servicio del sector público regional), 24 (retribuciones del personal al servicio del sector público regional sometido a régimen administrativo y estatutario), 25 (retribuciones del personal laboral del sector público regional), 27 (retribuciones de los miembros del Consejo de Gobierno y Altos Cargos de la Administración Pública), 28 (retribuciones del personal funcionario al servicio de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia), y 30 (retribuciones del personal estatutario del Servicio Murciano de Salud).

También se modifican las Disposiciones adicionales quinta (infraestructuras financiadas con fondos públicos y privados) y decimoséptima (inclusión de cláusulas de pago aplazado en determinados contratos relativos a infraestructuras educativas). Se añade una nueva Disposición adicional, la decimonovena, prohibiendo la creación de entidades del sector público regional.

La modificación de los artículos primeramente citados se motiva en el Real Decreto Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, que fue convalidado por el Congreso de los Diputados el 27 de mayo. Siguiendo la citada norma, se trasponen los preceptos sobre gastos de personal de las distintas Administraciones Públicas, que son básicos (art. 149.1, 18ª CE, bases del régimen jurídico de los funcionarios públicos). Además de ello, y argumentando la responsabilidad de los gestores políticos, el Anteproyecto minora las retribuciones de los miembros del Consejo de Gobierno, Altos Cargos de la Administración General, Organismos Públicos y demás entramado del sector público regional, equiparándolas a los de los homólogos de la Administración General del Estado que, igualmente, han sido reducidas.

La modificación de la Disposición adicional quinta viene motivada por la necesidad de reforzar la disciplina presupuestaria en los proyectos de inversión en infraestructuras que se financien con fondos públicos, en el sentido de exigir informe preceptivo y vinculante de la Dirección General de Presupuestos sobre la incidencia de dichos proyectos en el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria; igual motivo tiene la modificación de la Disposición adicional decimoséptima, al introducir un informe preceptivo y vinculante sobre la incidencia del aplazamiento de pago de determinadas obras de infraestructuras educativas en el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria. El apartado diez del artículo único del Anteproyecto introduce una nueva disposición adicional, decimonovena, prohibiendo la creación de nuevos organismos públicos, otras entidades de derecho público, consorcios, fundaciones y sociedades mercantiles, en el sector público regional, excepto las que se produzcan como consecuencia de una reestructuración del sector público regional y cuenten con el informe preceptivo y favorable de la Dirección General de Presupuestos

II. Examinado el Anteproyecto puede afirmarse que el conjunto de su contenido se encuentra dentro de los límites constitucionales que le son propios. No es necesario reiterar aquí lo expresado en anteriores dictámenes sobre el contenido que la Constitución asigna a las Leyes de Presupuestos Generales de las Comunidades Autónomas (Dictamen 189/2009).

III. Procedimiento. Teniendo en cuenta las peculiaridades y circunstancias en que se elabora el Anteproyecto, pueden considerarse formalmente cumplidas las prescripciones legales sobre el procedimiento. No obstante, y desde el plano material, el fundamento de la norma aconseja que se una al expediente un informe con los datos de minoración del gasto que la aplicación de la Ley producirá, con el consiguiente impacto en la reducción del déficit, dato que también se debiera hacer constar.

## **TERCERA. Engarce del Anteproyecto con la normativa de la que trae causa.**

El Anteproyecto se inscribe en el marco de la normativa estatal de medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, contenida en el Real Decreto Ley 8/2010, de 20 de mayo, ya citado. Éste, a su vez, tiene su origen en el Procedimiento por Déficit Excesivo incoado a España por la Unión Europea, a partir del cual se impone el objetivo de reducir el déficit para el conjunto de las Administraciones Públicas Españolas hasta el 3 por ciento del Productor Interior Bruto; en ese ámbito, el Consejo de Política Fiscal y Financiera aprobó el Acuerdo Marco con las Comunidades Autónomas sobre sostenibilidad de las finanzas públicas entre los años 2010-2013, según la Exposición de Motivos del Real Decreto Ley, debiendo presumirse que todo ello se realiza en pro del principio de estabilidad presupuestaria, en los términos que se define por la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, y la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la anterior.

Con tal finalidad extraordinaria de reducción del déficit público de todas las Administraciones, el Real Decreto Ley adopta medidas de carácter básico sobre minoración de retribuciones del personal al servicio de las mismas (art. 149.1, 18ª CE), sobre congelación de pensiones y modificación de prestaciones de la Seguridad Social (art. 149.1, 17ª CE), y otras, entre las que se encuentran las de reducción de gasto en productos farmacéuticos (art. 149.1, 16ª CE). En la Disposición final primera esgrime, además, como título competencial de las medidas adoptadas, el artículo 149.1, 13ª CE -bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica- y cita, igualmente, el artículo 156.1, según el cual la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas debe ejercerse con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles. Como aspecto concreto de esa situación, en el caso de la disminución de las retribuciones del personal laboral, el Real Decreto Ley afecta directamente al Acuerdo Gobierno-Sindicatos para la función pública (años 2010-2012), que preveía para el año 2010 un incremento de retribuciones del 0,3 por ciento; pues bien, el Estado se separa unilateralmente del Acuerdo con el apoyo que le da la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, que en su artículo 38.10 faculta a las Administraciones Públicas para no cumplir tales acuerdos *"excepcionalmente y por causa grave de interés público derivada de una alteración sustancial de las circunstancias económicas"*, en la medida estrictamente necesaria para salvaguardar el interés público.

El Anteproyecto dictaminado recoge las medidas derivadas del cumplimiento de la normativa básica estatal en materia de retribuciones del sector público y su incremento anual (disminución en este caso) de forzoso seguimiento por todas las Administraciones Públicas, según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. El Anteproyecto sigue lo que se califica como normativa básica en la Ley de Presupuestos Generales del Estado según el artículo 149.1, 18ª CE, y añade otras medidas que son de disciplina presupuestaria o de control de gasto, pero no de reducción de déficit.

En aquel contexto extraordinario y de gravedad, el contenido del Anteproyecto parece tímido y, sin salir del ámbito propio de la Ley de Presupuestos Generales, a la que modifica, parece que podría plantearse otras disposiciones que, en el mismo grado de prudencia y con equidad, ampliasen las posibilidades de reducción del déficit. En esas condiciones de especial dificultad financiera, a través de la reducción de los gastos de personal establecida, la legislación estatal, básica y de su competencia exclusiva, efectúa, en realidad, una reducción del gasto en la prestación de los servicios públicos de gestión directa financiados por los Presupuestos Generales, lo que viene a significar, analógicamente, la posibilidad de trasladar esa reducción, también, al ámbito de los servicios públicos gestionados indirectamente, y financiados por fondos públicos.

Así, en concreto, y al margen de que la autorización de los costes de personal de las universidades públicas de la Región también habría de ser revisada (art. 47 Ley 14/2009), el artículo 46 de la tan citada Ley 14/2009 regula los módulos económicos de distribución de fondos públicos para el sostenimiento de centros concertados, con invocación del artículo 117 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, que en el apartado 4 dispone que *"las cantidades correspondientes a los salarios del personal docente (de los centros concertados), posibilitarán la equiparación gradual de su remuneración con la del profesorado público de las respectivas etapas"*. A su vez, la Disposición adicional vigesimoséptima de dicha Ley Orgánica, relativa a la revisión de los módulos de conciertos, dispone que, durante el periodo de aplicación de la Ley, todas las partidas de tales módulos se revisarán anualmente en un porcentaje equivalente al de las retribuciones de los funcionarios públicos dependientes de las Administraciones del Estado. Así pues, el servicio público de educación no universitaria de gestión indirecta puede jurídicamente ser objeto de reducción presupuestaria, lo que se evidencia, en la praxis, si se comparan las cuantías de los módulos consignadas en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma y en los Presupuestos Generales del Estado, que operan como mínimos, según el artículo 117.2 de la Ley Orgánica 2/2006.

Junto a ello debe señalarse que, en el caso de otros servicios públicos de gestión indirecta, la Ley 30/2007, de 30

de octubre, de Contratos del Sector Público, permite la modificación unilateral del objeto de los contratos y de sus demás elementos, dentro del régimen jurídico previsto en la normativa vigente.

#### **CUARTA.- Sobre el texto del Anteproyecto.**

Siguiendo lo ya reseñado en las consideraciones anteriores, el Consejo Jurídico ha de resaltar, en particular, que la Exposición de Motivos del Anteproyecto debiera elevarse respecto a la mera transposición del Real Decreto Ley, apelando, además de a las normas, a los datos e instrumentos jurídicos que originan tan extraordinaria situación. En concordancia, el título del Anteproyecto debiera informar sobre su contenido material, refiriéndolo a las medidas que se adoptan. A la vez, debiera repasarse el texto y depurarse de expresiones inadecuadas, o incorrectas, tales como: "(...) *la excepción a ello lo tenemos (...)*"; y "(...) *se acomete las minoraciones (...)*".

En cuanto a la redacción del artículo único, debiera mejorarse con la inclusión de las preposiciones y artículos que se omiten a veces (por ejemplo, en el apartado 4, modificación del artículo 27.3, b, línea primera).

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

## **CONCLUSIONES**

**PRIMERA.-** El Anteproyecto sometido a Dictamen responde en su contenido a las determinaciones que, según la doctrina del Tribunal Constitucional, son propias de la naturaleza de la norma a la que modifica.

**SEGUNDA.-** Las observaciones del Dictamen debieran ser tenidas en cuenta a efectos de la corrección del texto y de su coherencia con el resto del ordenamiento.

No obstante, V.E. resolverá.