



## ANTECEDENTES

**PRIMERO.-** El suplemento del BORM del día 30 de junio de 2004 publicó una Orden de la Consejera de Hacienda, del 14 de junio anterior, por la que se dictaban normas para la elaboración de los Presupuestos Generales de la Región de Murcia para el año 2005.

**SEGUNDO.-** Las actuaciones seguidas, según consta en el expediente remitido, son las siguientes:

- 1) El 6 de septiembre de 2004 la Directora General de Presupuestos, Fondos Europeos y Finanzas ofició a las Consejerías y a otros centros directivos de la propia Consejería de Hacienda para que comunicasen la información de su competencia que debiera figurar en el texto articulado del anteproyecto, y formulasen, de considerarlo oportuno, propuestas de textos a incluir.
- 2) El 8 de septiembre el Interventor General formuló propuesta sobre gastos de capítulo II exentos de fiscalización previa.
- 3) El Director General de Tributos remitió el 30 de septiembre sus propuestas sobre actualización de tasas, excluyendo las del juego.
- 4) Con fecha 5 de octubre de 2004 el Director General de la Función Pública remitió propuesta sobre la regulación de los gastos de personal y retribuciones en general del personal al servicio del sector público regional.
- 5) La Consejería de Presidencia propuso la redacción del precepto relativo a los pagos del Plan de Cooperación Local (23 de julio de 2004).
- 6) La Consejería de Sanidad propuso la inclusión de una partida para ser ampliable (23 de septiembre de 2004).
- 7) La Consejería de Turismo, Comercio y Consumo solicitó, el 28 de julio de 2004, que el articulado autorizase a "Murcia Turística, S.A." para endeudarse.
- 8) La Consejería de Trabajo y Política Social propuso la inclusión de una partida para ser ampliable (23 de septiembre de 2004).
- 9) La Consejería de Educación y Cultura propuso la redacción de los preceptos relativos a precios públicos de los servicios que gestiona, a costes de personal de universidades públicas y a los módulos económicos para el sostenimiento de centros concertados (24 y 29 de septiembre de 2004).
- 10) La Consejería de Agricultura y Agua propuso, el 18 de octubre de 2004, la inclusión de un texto sobre ampliación de créditos.
- 11) La Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio propuso la inclusión de una partida para ser ampliable (18 de octubre de 2004).

**TERCERO.-** Redactado el Anteproyecto, la Directora General de Presupuestos, Fondos Europeos y Finanzas emitió una memoria justificativa sobre las regulaciones relativas a gestión presupuestaria contenidas en él, e informó sobre el impacto por razón de género (14 de octubre de 2004).

**CUARTO.-** El 18 de octubre de 2004 fueron emitidos informes del Servicio Jurídico de la Consejería y del Secretario General, favorable éste a la tramitación del Anteproyecto, tras lo

cual, en esa misma fecha, fue elevado a Consejo de Gobierno a los efectos previstos en el artículo 22 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno; éste acordó que se solicitase el preceptivo Dictamen establecido por el artículo 12.2 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia (LCJ).

**QUINTO.-** Tras ello, elaborado el extracto de secretaría e índice de documentos, fue formalizada la consulta, que tuvo entrada en este Consejo el día 19 de octubre de 2004. 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 LCJ, el presente Dictamen se emite con carácter preceptivo.

### **SEGUNDA.- Carácter del Anteproyecto sometido a consulta y planteamiento del Dictamen.**

#### **I. Carácter del Anteproyecto sometido a consulta.**

El Anteproyecto de Ley que se somete al Dictamen de este Consejo Jurídico presenta unas connotaciones constitucionales desde las que debe enfocarse su análisis, tal como venimos exponiendo desde el Dictamen 38/98.

En efecto, 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 recaídas 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 aquél que 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 CE) mediante la modificación indiscriminada de núcleos normativos que gozan de vocación de estabilidad y se inscriben en lo que puede llamarse Derecho codificado.

Examinado el Anteproyecto puede afirmarse que su contenido se encuentra comprendido en los límites constitucionales que le son propios.

#### **II. Planteamiento del Dictamen.**

En el Dictamen 167/2003, a modo de compendio de otros anteriores, este Consejo indicó que el objeto de la consulta es el texto articulado del Anteproyecto y no los Presupuestos en sí mismos, lo cual no excluye que, para una íntegra comprobación jurídica, sea necesario el conocimiento de determinadas cifras, en concreto de las que permiten derivar efectos jurídicos para apreciar la adecuación de dicho texto articulado a otras normas, puesto que su omisión produciría una limitación del Dictamen, al no poderse realizar una valoración general de la

adecuación del Anteproyecto al conjunto del ordenamiento, y que sólo, a lo más, cabría presumir (Dictámenes 70/99, 62/00 y 92/01).

Por ello, viene estimando el Consejo Jurídico que los elementos de contraste fundamentales para el análisis jurídico del Anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Región deben permitir comprobar, necesariamente, las siguientes partes de su contenido:

1º) El principio de estabilidad presupuestaria, en los términos que se define por la Ley 18/2001, de 18 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, y la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la anterior. Según las mismas, en el primer cuatrimestre de cada año el Gobierno fijará el objetivo de estabilidad presupuestaria previsto para los tres ejercicios siguientes, previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera. El primer dato del Presupuesto, a los efectos del cumplimiento del principio de estabilidad, es la constatación de que a través del mismo se proporciona una situación financiera de equilibrio o de superávit (art. 3.2 Ley 18/2001); omite el expediente datos que permitan acreditar su cumplimiento.

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. El Anteproyecto sigue lo que dispone el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, sin perjuicio de que la completa adecuación de su contenido sea susceptible de ajustarse mejor mediante la consideración de lo que después se expondrá.

3º) Los límites que el artículo 14 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas impone a éstas en materia de endeudamiento, aspecto sobre el que no consta dato alguno en el expediente.

Los anteriores límites son aplicables a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia ya que, de lo dispuesto por el artículo 46 del Estatuto de Autonomía, como razona la STC 130/99, se "pone de manifiesto la existencia de una sustancial identidad entre las normas que, integrantes del bloque de la constitucionalidad, son aplicables a la institución presupuestaria de la Comunidad Autónoma... y lo dispuesto respecto de los Presupuestos Generales del Estado en el art. 134.2 CE, pudiendo deducirse en su consecuencia la existencia de un principio general de que el contenido de la Ley de Presupuestos autonómica se aadecue a la función institucional que le es propia, sin que puedan incluirse en ella normas que no guarden relación directa con el programa de ingresos y de gastos o con los criterios de la 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 174/1998, fundamento jurídico 6º)".

### **TERCERA.- Sobre técnica presupuestaria.**

El Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia (Decreto-Legislativo 1/1999, de 2 de diciembre) recoge un conjunto de principios presupuestarios a los que, en buena técnica, el Anteproyecto debiera ajustarse. El enunciado de aquéllos es suficientemente amplio como para admitir diversas opciones de la misma bondad normativa, lo que permite afirmar que el texto sometido a consulta es, esencialmente, respetuoso con los mismos, si bien cabe advertir una tendencia creciente al ensanchamiento de las excepciones a alguno de ellos, como al de especialidad, a través de las numerosas ampliaciones de créditos (arts. 10, 11 y 12), tendencia ya reconocida en años anteriores.

### **CUARTA.- Sobre el articulado.**

#### **I. Sobre retribuciones del personal al servicio del sector público regional.**

A) Los artículos 7.1, f) y 32.2 de la Ley 1/1988, de 7 de enero, del Presidente, del Consejo de Gobierno y de la Administración Pública Regional, en unión del 12 de la Ley 5/1994, de 1 de agosto, del Estatuto Regional de la Actividad Política, remiten a los presupuestos de la

Comunidad Autónoma la fijación de las retribuciones de los altos cargos, que se conciben legislativamente en el marco general de las retribuciones del personal al servicio del sector público.

La Ley 5/1999, de 5 de octubre, de modificación del artículo 23.1 de la Ley 12/1998, de 31 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para 1999, estableció que "*las retribuciones de los altos cargos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia serán las que establezcan los Presupuestos Generales del Estado para Ministro, Secretario de Estado, Subsecretario y Directores Generales, que se corresponderán con las de Presidente, Consejeros, Secretarios Generales y Directores Generales y asimilados de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, respectivamente.*

*Las retribuciones del Vicepresidente serán las mismas establecidas para los Consejeros. Los Secretarios Sectoriales percibirán como retribuciones las establecidas para los Directores Generales en cómputo anual, incrementadas en un cuatro por ciento. En ningún caso les será aplicable a los altos cargos el complemento de productividad y las gratificaciones por servicios extraordinarios".*

La redacción que se propone en el Anteproyecto (art. 23.1) dice así: "*A los miembros del Consejo de Gobierno y altos cargos de la Administración Pública de la Región de Murcia les será de aplicación el régimen retributivo que establezca la Ley de Presupuestos Generales del Estado del año 2005 para los altos cargos de dicha Administración, de conformidad con las equivalencias establecidas en el apartado 1 del artículo 23 de la Ley 12/1998, de 31 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el año 1999, en la redacción dada por el artículo 1 de la Ley 5/1999, de 5 de octubre*".

El artículo 23.1 de la vigente Ley 10/2003, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el año 2004 lo regula fijando directamente las cantidades a retribuir para cada uno de los cargos, igual que lo hiciera la Ley 14/2002, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el Ejercicio 2003 (art. 23) y la Ley 8/2001, de 21 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el Ejercicio 2002 (art. 23). Por su parte, la Ley 6/2000, 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2001 lo estableció así en su artículo 23.1, titulado "*Retribuciones de los Altos Cargos: Las retribuciones para el ejercicio 2001 del Presidente, Vicepresidente, Consejeros, Secretarios Generales, Secretarios Sectoriales y Directores Generales y asimilados, experimentarán un incremento del dos por ciento respecto de las fijadas en el ejercicio 2000*", año este en que se determinaron aplicando un porcentaje respecto a las fijadas el año anterior por la Ley 5/1999, de 5 de octubre (Ley 10/1999, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2000, artículo 24.1).

Como ya dijera este Consejo en el Dictamen 59/99, la parca regulación existente sobre derechos económicos de los altos cargos no conforma lo que podría denominarse un sistema que determine o permita inferir los criterios que deben presidir sus remuneraciones. Se deduce, en consecuencia, que la normativa ha dejado esa concreción al ámbito de la libre decisión política la que, como todas las decisiones que nacen del ámbito público, quedará limitada por la normativa general y básica pero no por particulares prescripciones que, como se ha dicho, no existen en el ámbito autonómico.

En función de ello cabe afirmar que a la redacción propuesta no cabe hacer reparos de legalidad, si bien sí debe hacerse constar que supone, si quiera sea por remisión a la Ley de Presupuestos del Estado para el año 2005, una modificación del régimen hasta ahora existente, que estaba expresado en unas cantidades a actualizar anualmente, dándose ahora

acogida a un concepto nuevo, la "cuantía de complemento de destino a incluir en pagas extraordinarias", regulado por las sucesivas leyes presupuestarias estatales y no recogido en años anteriores por los presupuestos regionales.

B) El artículo 20.5 del Anteproyecto dice así: *"A efectos de lo establecido en el presente Capítulo, se entenderá por sector público regional: la Administración de la Comunidad Autónoma, sus Organismos Autónomos y las Empresas Públicas Regionales a que se refieren los artículos 5 y 6 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia, aprobado por Decreto Legislativo 1/1999, de 2 de diciembre"*. El Capítulo a que se refiere es el Tercero del Anteproyecto, titulado "de los gastos de personal", y comprende los artículos 20 a 31.

La reciente aprobación de la nueva Ley General Presupuestaria, Ley 47/2003, de 26 de noviembre (LGP), ha dado lugar a una completa definición del sector público estatal; invocando el principio de universalidad del presupuesto, consagrado en el artículo 134 de la Constitución española, la Ley hace una enumeración completa de las entidades que integran el sector público estatal, que atiende a los criterios de financiación mayoritaria y de control efectivo por la Administración General del Estado, o por los diversos entes dependientes o vinculados a ella.

En cuanto a la clasificación de los entes, la ley se remite a las definiciones contenidas en la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado y en la Ley de Fundaciones, y considera incluidos dentro del sector público estatal a las sociedades mercantiles estatales y a las fundaciones del sector público estatal (art. 2.1, f) y art. 3.2 y 3).

Por su parte, el artículo 19.Uno del Proyecto de Ley de Presupuestos del Estado para el año 2005 hace una enumeración de entidades integrantes del sector público, a efectos del incremento de los gastos de personal, en cuyo apartado i) incluye a *"las entidades públicas empresariales y el resto de los entes del sector público estatal, autonómico y local"*, precepto que, relacionado con los citados de la LGP, permite afirmar que las fundaciones del sector público estatal están afectadas por esta limitación en el crecimiento de los gastos de personal.

Sin embargo el artículo 20.5, trascrito del Anteproyecto, no incluye a las fundaciones, ya que éstas no forman parte del elenco de entidades recogidas por los artículos 5 y 6 TRLH, los cuales sólo comprenden a los organismos autónomos y a las llamadas empresas públicas, tanto en la modalidad de entidades de derecho público que ajustan su actividad al derecho privado, como a las sociedades mercantiles, planteándose entonces la cuestión de si la definición del sector público regional a estos efectos debiera abarcar también a las fundaciones instituidas y financiadas mayoritariamente por la Comunidad Autónoma o por las entidades de ella dependientes, interrogante que, entiende el Consejo, debe resolverse afirmativamente.

Aun cuando no exista una definición legal, en el derecho positivo, del sector público regional, sí es cierto que institucionalmente puede sostenerse que las fundaciones erigidas por la Administración regional han de considerarse dentro de él, porque, como dijera la exposición de motivos de la Ley 9/1999, de 27 de diciembre, de Medidas Tributarias y de Modificación de Diversas Leyes Regionales en materia de Tasas, Puertos, Educación, Juego y Apuestas y Construcción y Explotación de Infraestructuras, dichas fundaciones son entidades instrumentales de la propia Administración, y por ello, en relación a su régimen de control, se asimilan a las empresas públicas regionales, de tal forma que deberán ser auditadas por la Intervención General de la Comunidad Autónoma una vez al año, como mínimo, con referencia al ejercicio anterior, debiendo remitir a la Intervención las cuentas rendidas antes del 30 de junio del ejercicio siguiente al que correspondan aquéllas (art. 5). A mayor abundamiento debe traerse a colación que el art. 2.2 del texto refundido de la Ley de la Función Pública de la Región de Murcia, aprobado por Decreto Legislativo 1/2001, de 26 de enero, dispone que *"a los efectos de esta Ley, por Administración Pública de la Región de Murcia deberá entenderse"*

tanto su Administración Central o directa como las fundaciones públicas, Organismos Autónomos y otras Entidades públicas constitutivas de su Administración funcionalmente descentralizada", por lo cual el anterior razonamiento aparece reforzado en su dimensión no ya de organización hacendística, sino material.

Se manifiesta así, a juicio del Consejo Jurídico, que la adición de las fundaciones al artículo 20.5 del Anteproyecto, más que ser conveniente, es un efecto obligado del ordenamiento, especialmente si advertimos que el artículo 19 del Proyecto de Ley de Presupuestos del Estado para el año 2005 tendrá carácter básico una vez aprobado, como expresa su apartado Seis.

C) El párrafo 3 del apartado dos del artículo 19 del Anteproyecto utiliza el calificativo "similar" para referirse a la cuantía del incremento de las pagas extraordinarias de una parte del personal funcionario, principalmente el estatutario. Es cierto que la expresión procede del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, pero ello no impide advertir la dificultad práctica de alcanzar una determinación cuantitativa de tal incremento con tan imprecisa mención. Debe pues precisarse ese mandato, que corre el riesgo de ser inaplicable y, en su caso, encomendar a un posterior desarrollo reglamentario la determinación exacta de la cuantía.

#### II. Contratación de personal laboral con cargo a los créditos de inversiones (Artículo 29).

Como ya dijimos en nuestros Dictámenes 62/2000 y 167/2003, la regulación que en este artículo se establece, además de ser reiterada año tras año en las Leyes de Presupuestos, en gran parte de su contenido demuestra un marcado carácter reglamentario. Que esta norma haya permanecido invariable en todas las leyes de presupuestos desde que se incluyó por vez primera (hace más de 10 años), demuestra que materialmente no es una norma de vigencia anual. Pero, además, nada impediría que, en uso de la potestad reglamentaria que al Consejo de Gobierno otorga el artículo 9 TRLH, dictase un Decreto regulador de dicho procedimiento, aplicable cuando la norma sustantiva (la Ley de Presupuestos anual) permitiese este tipo de contrataciones.

III. Actualización de tasas y precios públicos (Artículo 44). En lo que respecta a la actualización de las tasas y precios públicos regionales, el Anteproyecto deberá sincronizarse con la regulación del futuro Decreto Legislativo o, por el contrario, con la Ley de Tasas y Precios Públicos, de no estar aquél publicado.

#### IV. Disposición Adicional Cuarta. Módulo Económico para el sostenimiento de centros concertados.

El Consejo debe advertir, a la vista del módulo económico para el ejercicio 2005 y, en particular, al hilo de algunas referencias del texto a Acuerdos suscritos por la Consejería de Educación, que el concierto es un contrato administrativo en el que la Administración contrata la prestación de un servicio público y, en consecuencia, la ejecución del contrato se realizará a riesgo y ventura del contratista (art.98 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas). El parámetro de adecuación a la legalidad es el artículo 76 de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación, que contiene unas reglas generales que muestran una notable preocupación por los salarios del personal docente de los centros concertados, es cierto, pero no parecen autorizar que la Administración educativa asuma la condición de quasi-empleador suscribiendo acuerdos tripartitos con las organizaciones patronales y sindicales comprometiéndose a la mejora retributiva del profesorado de los centros concertados.

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

## **CONCLUSIONES**

**PRIMERA.-** El Anteproyecto sometido a Dictamen responde en sus elementos básicos de

contenido a las determinaciones propias de su naturaleza, según la doctrina del Tribunal Constitucional, si bien la omisión de cifras impide tener por acreditado el principio de estabilidad presupuestaria y las limitaciones de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas en cuanto a endeudamiento.

**SEGUNDA.-** El concepto de sector público referido en el artículo 20.5 del Anteproyecto debiera abarcar a las fundaciones instituidas por la Administración regional o sus entes dependientes.

**TERCERA.-** Las restantes observaciones 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.

