



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

ANTECEDENTES

PRIMERO.- En el marco de lo previsto en la Orden de la Consejera de Hacienda y Administración Pública de 12 de julio de 2007 (BORM de 14 de julio), se ha elaborado por la Consejería el texto articulado del Anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Región de Murcia para el año 2007, incorporándose al mismo, a instancias de la Directora General de Presupuestos y Finanzas, la información de su competencia comunicada por las restantes Consejerías y organismos.

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

- a) Memoria de la Dirección General de Presupuestos y Finanzas, de 15 de octubre de 2007, justificativa de las modificaciones introducidas en el Anteproyecto respecto al contenido del texto vigente, motivando las mismas, esencialmente, en la necesaria adaptación a lo regulado con carácter básico por el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2008.
- b) Informe del Servicio Jurídico de la Secretaría General, de 16 de octubre de 2007, favorable a la redacción propuesta.
- c) Informe del Secretario General emitido, según dice, a los efectos del artículo 46, apartado 4, de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno.
- d) Informe de impacto por razón de género, de 15 de octubre de 2007.

TERCERO.- El 19 de octubre de 2007 el Consejo de Gobierno acordó, a propuesta de la Consejera de Hacienda y Administración Pública, que se recabase el Dictamen preceptivo del Consejo Jurídico, lo que se hizo mediante escrito que tuvo entrada en el registro de este órgano consultivo el día 22 de igual mes y año.

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, el presente Dictamen se emite con carácter preceptivo, ya que la Ley de Presupuestos goza de las características generales de las leyes, a pesar de sus peculiaridades materiales y procedimentales.

Aunque la consulta no haga referencia a ello, el presente Dictamen se emite, además, con la máxima urgencia, dado que el artículo 46.2 del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia establece que la presentación del Presupuesto a la Asamblea debe hacerse con una antelación mínima de dos meses a la iniciación del correspondiente ejercicio, urgencia que sólo permite acometer el estudio de las cuestiones básicas.

SEGUNDA.- Procedimiento, contenido y limitaciones del Anteproyecto.

I. Procedimiento. Aunque se han cumplido en lo esencial las normas de procedimiento previstas en el artículo 46 de la Ley 6/2004, ha de destacarse que, según el apartado 4 del mismo, la facultad de elevar el Anteproyecto a la consideración del Consejo de Gobierno para que decida sobre ulteriores trámites corresponde a la Comisión de Secretarios Generales, cuya intervención se ha preterido.

También desde el punto de vista procedimental se aprecia que el informe que corresponde emitir al Vicesecretario, según el apartado 4 de ese mismo precepto legal, es suscrito por el Secretario General, dada la vacante de aquél, actuación que no es fácilmente encajable en el sentido y finalidad que tiene ese informe (Dictamen 185/2005) dando lugar a una alteración del ejercicio de la competencia que mejor podría resolverse, para este caso, mediante el encargo de la suplencia en el Jefe del Servicio Jurídico de la Secretaría General (artículo 17 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, LPAC).

Respecto a la Disposición adicional octava, y al margen de otras observaciones sobre ella, falta la propuesta de estatutos y el plan inicial de actuación del ente, tal como requiere el artículo 40.3 de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la Administración regional; es de recordar aquí la distinción realizada por la Exposición de Motivos de la dicha Ley 7/2004, que focaliza la cualidad de las entidades públicas empresariales en la realización de actividades y servicios sujetos a contraprestación económica, aspecto esencial para poder calificar como tal entidad pública empresarial al Instituto que se pretende crear. La memoria de la Dirección General de Presupuestos y Finanzas omite las explicaciones que serían necesarias sobre la motivación técnica que impulsa la creación de tal ente, incumpliendo así lo prevenido en el artículo 46.3 de la Ley 6/2004. Tampoco ha merecido su cita en la Exposición de Motivos, y llama la atención que su creación se separe de lo que establece la Disposición adicional sexta del propio Anteproyecto.

II. Contenido. A) La particular función del Texto Articulado objeto de dictamen hace que sea sustancialmente coincidente con el de anteriores ejercicios, tanto en su estructura como en su contenido; consta de 52 artículos distribuidos en seis títulos, 8 disposiciones adicionales y 2 finales, pudiéndose observar que su extensión es fruto del proceso de reducción progresiva del ámbito material del Texto Articulado de la Ley del Presupuesto a los aspectos relacionados con los estados de ingresos y gastos, en consonancia con la función que el bloque de constitucionalidad le reserva, tal como este Consejo ha venido señalando en anteriores Dictámenes. De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en el contenido de la Ley de Presupuestos se distinguen dos tipos de preceptos: en primer lugar los que responden al contenido mínimo, necesario e indisponible de la misma, que está constituido por la determinación de la previsión de ingresos y la autorización de gastos; y, por otro lado, los que conforman lo que la citada jurisprudencia ha denominado contenido eventual, en la medida que se trata de materias que guardan relación directa con las previsiones de ingresos, las habilitaciones de gastos o los criterios de política económica general, que sean complemento para la más fácil interpretación y más eficaz ejecución de los Presupuestos y de la política económica del Gobierno.

Desde esa perspectiva puede afirmarse que el contenido se encuentra dentro de los límites constitucionales que le son propios, resultando dudoso que tal afirmación comprenda la creación, mediante la Disposición adicional octava, del Instituto de Crédito y Finanzas de la Región de Murcia, que se configura con el carácter de entidad pública empresarial gestora de competencias financieras. Se trata de una norma relativa a ciertos aspectos de la hacienda pública pero, en su esencia, es de carácter organizativo, sin que se perciba por la misma un efecto evidente e inmediato, real y no meramente circunstancial, en los presupuestos de la Comunidad Autónoma (STC 34/2005, FJ 4, a *sensu* contrario), especialmente cuando su entrada en funcionamiento se demora hasta bien entrado el ejercicio al que el Presupuesto se refiere, y permanecerá cuando éste expire, ya que no es una norma de vocación anual sino permanente. Por ello, no se justifica su inclusión en el contenido eventual de la Ley de presupuestos, aspecto que, como se ha indicado, omite la memoria que acompaña al

Anteproyecto. La trascendencia de la medida aconseja que no sea adoptada sin una suficiente reflexión sobre su alcance, en la que participen el conjunto de Consejerías y organismos de la Comunidad Autónoma.

B) 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 debe ajustarse. Su enunciado 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.

III. Limitaciones del Anteproyecto derivadas de las competencias estatales. Con reiteración viene indicando este Consejo que aunque el objeto de la consulta es el texto articulado del Anteproyecto y no los Presupuestos en sí mismos, ello 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, 92/01, 167/03, y 162/06).

Por ello, viene estimando este Consejo 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 cumplimiento de las limitaciones derivadas del principio de estabilidad presupuestaria, en los términos que se define por la Ley 18/2001, de 18 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, y por la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la anterior (modificadas, respectivamente, por la Ley 15/2006, de 26 de mayo, y por la Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, vigentes a partir del 1 de enero de 2007). Entre la documentación remitida no figura la relativa al objetivo de estabilidad presupuestaria (art. 7 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre), si bien se refiere a ello la Exposición de Motivos.

2º) El cumplimiento de la normativa básica estatal en materia de retribuciones y su incremento anual, dato que, siguiendo lo reflejado en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, es 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 el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.

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 adecue 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 el articulado.

El Consejo Jurídico quiere resaltar las siguientes advertencias, algunas realizadas también en Dictámenes anteriores:

1) En cuanto a la contratación de personal laboral con cargo a los créditos de inversiones (art. 35), la regulación establecida, además de ser reiterada año tras año en las Leyes de Presupuestos, demuestra en gran parte de su contenido 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 éste un Decreto regulador de dicho procedimiento, aplicable cuando la norma sustantiva (la Ley de Presupuestos anual) permitiese este tipo de contrataciones (Dictámenes 62/2000, 167/2003, 131/2004 y 145/2005).

2) A la vista del módulo económico de centros de educación concertados para el ejercicio 2008 (art. 46) y, en particular, al hilo de algunas referencias del texto a Acuerdos suscritos por la Consejería de Educación, ha de señalarse 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 116 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Calidad de la Educación, que contiene unas reglas generales que muestran, ciertamente, una notable preocupación por los salarios del personal docente de los centros concertados, pero no parecen autorizar que la Administración educativa asuma la condición de cuasi-empleador suscribiendo acuerdos tripartitos con las organizaciones patronales y sindicales comprometiéndose a la mejora retributiva del profesorado de los centros concertados, hecho que tampoco parece autorizar la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, la cual, sin embargo, indica en el artículo 117.1 que *"la cuantía global de los fondos públicos destinados al sostenimiento de los centros privados concertados, para hacer efectiva la gratuidad de las enseñanzas objeto de concierto, se establecerá en los presupuestos de las Administraciones correspondientes"*, dato que se omite en el Anteproyecto dictaminado.

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 propias de su naturaleza, según la doctrina del Tribunal Constitucional, excepto en lo que se refiere a la Disposición adicional octava sobre la creación del Instituto de Crédito y Finanzas.

SEGUNDA.- La omisión de cifras impide tener por acreditadas las limitaciones de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas en cuanto a endeudamiento, y de la Ley de Estabilidad Presupuestaria en cuanto al cumplimiento de los objetivos de ella derivados.

TERCERA.- Las restantes 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.