



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

ANTECEDENTES

PRIMERO.- En el marco de elaboración de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para el ejercicio 2006, determinado por la Orden de la Consejería de Economía y Hacienda de 10 de junio de 2005 (BORM de 18 de junio), la Directora General de Presupuestos y Finanzas ofició a las distintas Consejerías para que comunicasen la información de su competencia que debiera figurar en el texto articulado del Anteproyecto y formularasen, de considerarlo oportuno, propuestas de textos a incluir, figurando las remitidas por el Interventor General (19-9-05), el Director General de Tributos (30-9 y 10-10-05), el Director General de la Función Pública (30-9-05), la Consejería de Presidencia (29-7-05), la Consejería de Sanidad (23-9-05), y la Consejería de Educación y Cultura (23-9 y 11-10-05). Producto de ello y de las aportaciones de la propia Consejería impulsora se elabora el texto articulado del Anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Región de Murcia para el año 2006.

SEGUNDO.- Con fecha 11 de octubre de 2005 figuran las siguientes actuaciones:

- a) Memoria de la Dirección General de Presupuestos y Finanzas, justificativa de las modificaciones a introducir en el Anteproyecto respecto al contenido del texto vigente en el ejercicio 2005.
- b) Informe del Servicio Jurídico de la Secretaría General, favorable a la redacción propuesta.
- c) Informe del Vicesecretario.

TERCERO.- El 17 de octubre de 2005 el Consejo de Gobierno acordó, a propuesta de esa misma fecha de la Consejera de Economía y Hacienda, 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 18 de octubre de 2005.

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 y contenido del Anteproyecto sometido a consulta. Procedimiento.

1) 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 indispensable (expresión cifrada de las previsiones de ingresos y de las habilitaciones de gastos), puede unirse otro no necesario y eventual que debe estar conectado con aquél 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.

2) Según el artículo 46.4 de la Ley 6/2004, 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.

TERCERA.- Limitaciones del Anteproyecto derivadas de las competencias estatales.

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 semestre 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).

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 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 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)".*

CUARTA.- Sobre el articulado.

El Consejo Jurídico quiere resaltar las siguientes cuestiones:

- 1) El artículo 24.5 comprende dentro del sector público regional, entre otros, a las empresas públicas regionales a que hace referencia el capítulo III, del título IV y la Disposición Adicional Segunda de la Ley 7/2004. Más propiamente debiera decirse *"a los organismos públicos y sociedades recogidos en (...) la Ley 7/2004..."*. La alusión a las empresas públicas también cabe en el contexto transitorio de la Ley 7/2004 (Disposición Transitoria Primera) y para comprender a las entidades creadas con posterioridad a dicha Ley 7/2004 con esa forma jurídico- pública, como Radiotelevisión, creada por Ley 8/2004. Por ello sería comprensivo de todas esas situaciones entender integrado en el sector público regional a la Administración General de la Comunidad Autónoma, a los organismos y sociedades previstos en la Ley 7/2004, a las fundaciones públicas y a las empresas públicas y entes dependientes o vinculados a la Administración General de la Comunidad Autónoma.
- 2) El párrafo 3 del apartado 1 del artículo 24 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 cuenta con antecedentes en la legislación estatal, 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.
- 3) En cuanto a la contratación de personal laboral con cargo a los créditos de inversiones (Artículo 33), ya dijimos en nuestros Dictámenes 62/2000, 167/2003, y 131/2004 que la regulación establecida, 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.
- 4) Como en años anteriores, el Consejo debe advertir, a la vista del módulo económico de centros de educación concertados para el ejercicio 2006 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 cuasi-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 acreditadas las limitaciones de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas en cuanto a endeudamiento

SEGUNDA.- 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.

