



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

ANTECEDENTES

PRIMERO.- La Consejería de Hacienda dictó Orden el 14 de julio de 2003 aprobando las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales de la Región de Murcia para el ejercicio 2004.

SEGUNDO.- Las actuaciones documentadas en el expediente remitido, practicadas entre los días 7 y 17 de octubre de 2003, son las siguientes:

- 1) Memoria de la Dirección General de Presupuestos, Programación y Fondos Europeos proponiendo y justificando las modificaciones que considera necesarias al texto articulado respecto al vigente; son las relativas a los nuevos Organismos Autónomos, a la ampliación de algunos créditos, las consecuencias de la entrada en vigor de la Ley del Sistema de Servicios Sociales, la actualización provocada por la entrada en vigor de la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, de los Fondos de Compensación Interterritorial y las referentes a adaptaciones técnicas por traspaso de competencias o reorganizaciones administrativas.
- 2) Memorias y propuestas de la Dirección General de Tributos sobre cuantificación de beneficios fiscales para el año 2004 y propuestas normativas sobre tasas autonómicas en general (actualización) y tasas sobre el juego en particular y para regular determinadas normas de gestión.
- 3) Informes de la Dirección General de la Función Pública sobre particularidades a introducir en el texto articulado como consecuencia de lo previsto en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2004 sobre retribuciones, y sobre posibles variaciones en las retribuciones de los Altos Cargos.
- 4) Comunicación del Interventor General sobre expedientes exentos de fiscalización previa.
- 5) Comunicación del Secretario General de la Consejería de Economía, Industria e Innovación proponiendo adscribir a la misma al Consejo Económico y Social.
- 6) Propuestas normativas de la Consejería de Sanidad referidas, principalmente, a la gestión del personal que presta servicios en instituciones sanitarias.
- 7) Memoria y propuesta de la Consejería de Educación y Cultura sobre variaciones de módulos económicos de los centros concertados a consecuencia de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación.
- 8) Propuesta del Director General de Universidades sobre límites de los gastos de personal de las Universidades Públicas de la Región.
- 9) Observaciones de la Directora del Instituto de Servicios Sociales de la Región de Murcia.
- 10) Informe favorable del Servicio Jurídico de la Consejería consultante.
- 11) Informe del Secretario General de Hacienda sobre la procedencia de tramitar el Anteproyecto.
- 12) Certificación del acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno a los efectos de que se remita el Anteproyecto a Dictamen de este Consejo Jurídico.

TERCERO.- Cumplimentado lo anterior, el expediente fue remitido al Consejo Jurídico a efectos del artículo 12.2 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, en cuyo registro ingresó el 17 de octubre de 2003.

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.- Contenido del expediente sometido a consulta y planteamiento del Dictamen.

El objeto del Dictamen se ciñe al texto articulado del Anteproyecto, aunque los Presupuestos están integrados por un conjunto de documentos que abarcan mayor información (arts. 29 y 31 TRLH), como ya se razonara en el Dictamen 38/98 y sucesivos sobre otros Anteproyectos de Ley de Presupuestos. No obstante, también se ha destacado la relevancia del 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. Cabe recordar que, según las mismas, en el primer cuatrimestre de cada año el Gobierno fijará el objetivo de estabilidad presupuestaria previsto para los 3 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.

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.

TERCERA.- Sobre el procedimiento para la elaboración del texto.

Cabe considerar que se ha respetado el procedimiento establecido, sin perjuicio de lo cual debe advertirse, como deficiencia, que el Anteproyecto de texto articulado no ha sido autorizado conforme a los requisitos reglamentarios (art. 46.2, 1º del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Jurídico). Junto a ello no puede obviarse el dato de que los plazos de elaboración de dicho texto articulado, establecidos por Orden de la Consejería de Hacienda no han sido respetados.

Además, hay que formular las siguientes observaciones:

- a) El texto remitido carece de Exposición de Motivos, carencia que debe subsanarse antes de su aprobación por el Consejo de Gobierno ya que el vigente Reglamento de la Asamblea regional, en su artículo 119, así lo exige.
- b) Con fecha 15 de octubre de 2003 entró en vigor la modificación al artículo 22.2 de la Ley

estatal del Gobierno introducida por la Ley 30/2003, de 13 de octubre, siendo exigible, por ello, que el Anteproyecto se acompañe, antes de ser remitido a la Asamblea Regional, de un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establezcan en el mismo.

CUARTA.- 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 aquellos 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).

QUINTA.- Sobre el contenido.

I. En el Dictamen 191/2002 se recordaba que *"a pesar de ser la de Presupuestos una Ley ordinaria, su sentido y función en el ordenamiento jurídico está constreñido a los límites dibujados en el artículo 134 CE, interpretados por el Tribunal Constitucional a través de una ya copiosa jurisprudencia que, esencialmente, permite que a su contenido necesario e indispensable (expresión cifrada de las previsiones de ingresos y de las habilitaciones de gasto) puede unirse otro no necesario o eventual conectado; conexión que ha de reunir dos condiciones: a) que tenga una relación directa con los gastos, los ingresos o las directrices de la política económica; y b) que sea un complemento necesario de la ejecución del presupuesto o de la política económica, de tal manera que la conexión con el núcleo sustancial del presupuesto sea esencial y principal, nunca accidental y secundaria, porque es impropio del contenido presupuestario la regulación de normas típicas del derecho codificado"*; gráficamente añade la STC 67/2002, de 21 de marzo, citando a la 32/2000, que *"el hecho de admitir que las Leyes de Presupuestos puedan tener un contenido que afecte a materias distintas de las que integran ese núcleo esencial (esto es, que no constituyen una previsión de ingresos o una habilitación de gastos), no significa que dentro de ese contenido eventual o no necesario, pueda tener cabida indistinta la regulación de cualquier materia"*.

Por estos motivos, -se dice en la STC 274/2000, de 15 de noviembre- si bien nada impide, en principio, la utilización del vehículo de la Ley de Presupuestos como un instrumento para la mera adaptación circunstancial de las distintas normas, sin embargo, la realización de una modificación sustantiva o la inclusión de disposiciones de carácter general está necesitada, para salvaguardar su legitimación constitucional conforme a lo expuesto, de una conexión económica (relación directa con los ingresos o gastos del Estado o vehículo director de la política económica del Gobierno) o presupuestaria (para una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto), so pena de quedar huérfana de justificación".

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 Áun 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)"*.

Desde este punto de vista cabe concluir que no se traspasan los límites constitucionales reseñados. En efecto, aunque la Disposición Adicional Octava varía la adscripción del Consejo Económico y Social, que pasa ahora a situarse en la órbita de la Consejería de Economía, Industria e Innovación, la modificación obedece a una situación coyuntural, cual es la reorganización administrativa realizada por el Decreto del Presidente 9/2003, de 3 de julio, y no afecta de una manera sustantiva al funcionamiento del ente, sino que, por el contrario, lo posibilita al permitir la presupuestación de sus dotaciones.

II. La adecuación estatutaria y constitucional del Anteproyecto consultado requiere detenernos en las disposiciones tributarias relacionándolas con el artículo 134.7 CE, el cual no tiene precepto semejante en el EA.

La primera de las disposiciones tributarias se refiere al incremento de tasas y precios públicos (art. 44), que puede ser incluido en la Ley regional de Presupuestos según la habilitación concedida por la Ley 7/1997, de 29 de octubre de Tasas, Precios Públicos, y Contribuciones Especiales, en la Disposición Adicional Segunda, según la cual las tasas se crearán mediante ley, aunque las leyes de presupuestos de la Comunidad Autónoma podrán suprimirlas y modificarlas.

La segunda regulación tributaria se contiene en el artículo 45 del Anteproyecto y se refiere a la Tasa Fiscal sobre los juegos de suerte, envite y azar. Nos encontramos ahora ante uno de los tributos cedidos por el Estado, el cual, en virtud de lo establecido en el artículo 19 de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía, se rige por la normativa estatal, aunque en lo concerniente a tipos de gravamen y cuotas fijas tiene competencias normativas la Comunidad Autónoma (art. 42 de la citada Ley 21/2001).

Se plantea el problema, pues, de si el último inciso del artículo 134.7 CE obliga o no a las Leyes de Presupuestos de las Comunidades Autónomas. El TC, en sentencia 116 /94 de 18 de abril, indicó que *"De su dicción literal se desprende, pues, con toda claridad que las reglas contenidas en el art. 134 CE tienen como objeto directo la regulación de una institución estatal, en concreto, de una fuente normativa del Estado, entendido este último término en sentido estricto, es decir, como sinónimo de organización central o general del Estado.*

A esta primera constatación debe añadirse una precisión, reiterada por este Tribunal, según la cual de los preceptos constitucionales que regulan instituciones del Estado no pueden inferirse, sin más, reglas y principios de aplicación, por vía analógica, a las instituciones autonómicas homólogas", concluyendo que *"En suma, pues, del segundo inciso del art. 134.7 CE no puede inducirse un principio general de prohibición de modificar tributos por medio de las leyes de presupuestos autonómicas o forales sin la previa habilitación de una ley tributaria sustantiva".*

Si bien es cierto que el razonamiento expuesto es ampliamente refutado en votos particulares a la misma sentencia, la fuerza interpretativa *erga omnes* a que se refiere el artículo 164 CE acompaña al texto de la mayoría, de lo que se infiere, como colofón, que no puede reputarse contrario al artículo 134.7 CE que el Anteproyecto recoja una modificación a la Tasa cedida por el Estado, aunque no esté habilitado por la norma sustantiva, argumento que es, además, apoyado en que lo modificado en la realidad son Leyes regionales, en las cuales figuran las cuotas vigentes de la referida tasa en sus diversas modalidades (Ley 15/2002, de 23 de diciembre, de Medidas Tributarias en Materia de Tributos Cedidos y Tasas Regionales, artículo 5, y Ley 11/1998, de 28 de diciembre, de Medidas Financieras, Administrativas y de Función Pública Regional, artículo 3.1,b).

SEXTA.- Sobre el articulado.

Junto a las consideraciones anteriores es preciso formular ciertas observaciones sobre

aspectos del Anteproyecto que debieran ser objeto de mayor reflexión o que requieren puntualizaciones.

I. Artículo 20. Gastos de personal al servicio del sector público regional. En el párrafo 3 del apartado 1 se 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. Artículo 25. Retribuciones de los funcionarios interinos. En el apartado 1, el término "percibirá" debe ser sustituido por su plural.

III. Artículo 29. Contratación de personal laboral con cargo a los créditos de inversiones. Este extenso y prolijo precepto difícilmente puede calificarse como norma de vigencia anual que precise su inclusión en este Anteproyecto, como demuestra el hecho de su constante reiteración año tras año. La actuación más ortodoxa, como este Consejo ha indicado en ocasiones precedentes, sería aprobar una norma reglamentaria aplicable cuando la Ley de Presupuestos lo permitiera.

IV. Artículo 31. Contratación temporal y retribución de horas extraordinarias. En el apartado 2, falta completar con comillas de cierre el texto de nueva redacción.

V. Disposición Adicional Cuarta. Módulo económico para el sostenimiento de centros concertados. Es conveniente advertir, a la vista del módulo económico para el ejercicio 2004 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, como señala el expediente, 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.

VI. Disposición Adicional Séptima. Pacto Local. Es procedente reiterar lo dicho en el Dictamen 191/2002, sobre idéntico precepto contenido en la vigente Ley de Presupuestos:

"A través de la regulación proyectada en este precepto se autoriza al Consejo de Gobierno a realizar en los Presupuestos Generales "las adaptaciones técnicas y las modificaciones presupuestarias" precisas para transferir a las Corporaciones Locales dotaciones que financien competencias que se les transfieran o deleguen según las "correspondientes disposiciones o acuerdos", todo ello "en el marco del Pacto Local". Las referencias conceptuales que el precepto establece para procurar un efecto tan trascendente carecen, sin embargo, de la necesaria determinación de contenidos. En primer lugar, se configuran como objeto del precepto las adaptaciones técnicas y modificaciones presupuestarias; las segundas encuentran su concepto y finalidad previstos en el TRLH, pero las primeras no encuentran en el ordenamiento definición alguna que acote su contenido y permita deslindarlo del propio de las modificaciones. Debido a ello no puede emitirse juicio sobre su alcance, aunque puede presumirse que la autorización pretenderá -solamente- permitir que determinadas partidas presupuestarias puedan ver alterados elementos no esenciales de su denominación, sin afectar

al capítulo presupuestario o finalidad económica. Por otra parte, se refiere el proceso citado a que las dotaciones han de estar previstas en las correspondientes "disposiciones o acuerdos", consecuencia de lo aceptado a través del "Pacto Local". Este último es un concepto que, aparentemente, no se encuentra en el ordenamiento ni tiene una definición que permita conocer qué habilitación se concede a través del Anteproyecto. Por ello, el precepto debiera redactarse en términos que fueran reconocibles comúnmente, pues su formulación actual no permite conocer el contenido de su significado final".

VII. Disposición Adicional Décima. Adaptaciones técnicas por reorganizaciones administrativas o traspaso de competencias.

Hay que reiterar lo dicho respecto a la Disposición Adicional Séptima: el concepto "adaptaciones técnicas" del Presupuesto carece de contenido y, por tanto, se desconoce qué clase de autorización se concede a la Consejera de Hacienda. Debe redactarse en términos que se ajusten a la técnica presupuestaria regulada o, en caso contrario, definir con más alta precisión el contenido del concepto.

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 en cuanto a endeudamiento.

SEGUNDA.- Antes de su remisión a la Asamblea debe acompañar al texto una Exposición de Motivos y el informe de la Consejería proponente sobre el impacto de género de su contenido.

TERCERA.- Las observaciones recogidas en la Consideración Quinta deben 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.