



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Mediante Orden de la Consejería de Economía y Hacienda de 21 de junio de 2002 se dictaron las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales de la Región de Murcia para el año 2003, tras lo cual sendos oficios remitidos por la Dirección General de Presupuestos, Programación y Fondos Europeos propiciaron que las Consejerías remitieran a la de Economía y Hacienda sus diversas propuestas normativas.

SEGUNDO.- Recibidas tales propuestas y sus correspondientes memorias entre los días 1 y 2 de octubre de 2002, informaron, de una parte, el Servicio Jurídico de la Consejería consultante y la Secretaría General de otra, acordando el Consejo de Gobierno, el 4 de octubre siguiente, que prosiguiera la tramitación del procedimiento recabando al efecto el 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 con fecha 10 de octubre de 2002.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Sobre la competencia para la emisión del Dictamen. Su alcance y objeto.

I.- Competencia.

El artículo 12.2 LCJ establece que corresponde emitir dictamen preceptivo en los Anteproyectos de ley, formulación competencial de sentido general que comprende al remitido.

II.- Alcance y objeto.

Desde el Dictamen 38/98 este Consejo Jurídico viene considerando que la perspectiva desde la que cabe abordar un expediente como el sometido a consulta, es la del análisis jurídico del texto articulado del Anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Región. En sucesivos dictámenes se concretó la relevancia del conocimiento de determinadas cifras, en concreto de las que se derivan efectos jurídicos para apreciar la adecuación de dicho texto articulado a otras normas, puesto que su omisión produce 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).

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, establecen los criterios a que han de ajustarse las políticas presupuestarias del sector público con el fin de adecuarse a los objetivos derivados del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, todo ello en el marco de la Unión Económica y Monetaria. Este nuevo conjunto regulador consagra para las Comunidades Autónomas los principios de estabilidad presupuestaria, plurianualidad, transparencia y eficiencia, definiendo su contenido y fijando, en cuanto al primero, el procedimiento necesario para su aplicación efectiva. El artículo 8 de la citada Ley 18/2001 indica que 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. La

única alusión a ello a lo largo del expediente remitido se encuentra en la Exposición de Motivos del Anteproyecto, cuyo párrafo segundo, inciso final, dice que el citado Consejo estableció para el trienio 2003-2005 un déficit cero en términos de contabilidad nacional.

Por tanto, 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); al omitir el expediente dato alguno de acreditación sobre ello, no puede afirmarse su cumplimiento.

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

El Anteproyecto sometido a Dictamen ha de seguir el procedimiento previsto en el artículo 22 LG y en la Orden de 21 de junio de 2002, de la Consejería de Economía y Hacienda, por la que se dictan normas para la elaboración de los Presupuestos Generales de la Región de Murcia para el año 2003, cuyo apartado 5.1) dispone que "Los Secretarios Generales deberán remitir a la Dirección General de Presupuestos, Programación y Fondos Europeos con fecha límite 26 de julio, las propuestas de normas de contenido presupuestario cuya inclusión en el articulado de la Ley de Presupuestos consideren procedentes". En el expediente constan las propuestas expresadas en Antecedentes, cuyas fechas, sin embargo, son muy posteriores a la ordenada. A la vista de lo dicho y, no obstante la reiteración del defecto consistente en la ausencia de cifras en el texto remitido, a los efectos de lo determinado por el artículo 22 LG se considera que, básicamente, se ha respetado el procedimiento establecido.

TERCERA.- Sobre técnica presupuestaria.

La peculiaridad del Anteproyecto sometido a Dictamen, consistente en que a través del mismo se articula el funcionamiento y aprobación de los Presupuestos Generales, obliga a considerar como elemento de técnica normativa el grado de acercamiento a los principios presupuestarios generales recogidos en el Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia (Decreto-Legislativo 1/1999, de 2 de diciembre). El texto es esencialmente respetuoso con los principios citados, si bien en cuanto al de especialidad debe destacarse la creciente presencia de excepciones a los límites legales para la aprobación de transferencias de créditos, incremento que debe observarse con precaución, si bien es cierto que las necesidades de gestión pueden aconsejar el uso de tal técnica presupuestaria (Dictamen 92/2001).

CUARTA.- Sobre el contenido.

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.

Este punto de vista es el principal a la hora de enjuiciar el Anteproyecto sometido a Dictamen, resultando como conclusión que no se traspasan los límites constitucionales advertidos.

QUINTA.- Sobre el articulado.

A lo largo de sus 44 artículos, 7 disposiciones adicionales y 2 finales el texto articulado presenta grandes semejanzas con el de ejercicios anteriores, siendo las variaciones mínimas. Desde el punto de vista de su coherencia legal el Consejo Jurídico quiere realizar las observaciones que siguen.

I. Artículo 3. La denominación empleada de Organismos Autónomos Mercantiles no se acomoda a la tipología regional de la Administración Institucional, por lo que debe adecuarse la misma al término empleado en la Ley 1/1988, de 7 de enero, del Presidente, del Consejo de Gobierno y de la Administración regional, que es el de Organismo Autónomos de carácter comercial, industrial, financiero o análogo

II. 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.

III. Artículos 41 y 43. Operaciones financieras y operaciones de endeudamiento de organismos diversos. Ningún reparo de fondo cabe realizar a estos preceptos, sino indicar que en el párrafo 2 del primero y en el 1 del segundo, la referencia final al ejercicio 2001 parece que debiera ser sustituida por otra que remitiese al ejercicio 2002.

IV. Disposición Adicional Cuarta. Módulo Económico para el sostenimiento de centros concertados. La propuesta normativa que se incorpora ha sido dictaminada en años anteriores, reiterando ahora lo entonces dicho respecto al párrafo segundo del apartado 2 en torno a la indirecta asunción por parte de la Administración regional de incrementos retributivos de profesores de centros concertados. En el Dictamen 92/2001 indicamos que, fijados los módulos, cualquier otra cantidad que se quiera transferir a dichos centros habrá de serlo al margen de los mismos y, si se trata de subvenciones, someter la transferencia a las reglas que establece el TRLH.

V. Disposición Adicional Séptima. Pacto Local. 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.

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

procedimiento y contenido a las determinaciones propias de su naturaleza, según la doctrina del Tribunal Constitucional, si bien la omisión de cifras impide tener por cumplido el principio de estabilidad presupuestaria.

SEGUNDA.- Los artículos 3, 29,41 y 43, así como las Disposiciones Adicionales Cuarta y Séptima necesitan revisar sus contenidos, en los términos expuestos en la Consideración Quinta.

No obstante, V.E. resolverá.

