



217/2017

Visto el **TEXTO ARTICULADO DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTOS GENERALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA PARA EL EJERCICIO 2018**, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 del Decreto n.º 32/2006, de 21 de abril, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía y Hacienda, (actualmente Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas) este Servicio Jurídico emite el siguiente

INFORME

PRIMERO.- En relación con el procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Ley, la iniciativa legislativa debe sustanciarse de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46 de la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia, en los artículos 31 y 32 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia, y en el artículo 46 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia.

De acuerdo con las referidas disposiciones, la elaboración del Anteproyecto de Ley se ha iniciado en la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas. El expediente ha tenido entrada en este Servicio Jurídico el día 28 de noviembre de 2017.

En la instrucción del procedimiento constan las siguientes actuaciones:

Memoria justificativa elaborada por la Dirección General de Presupuestos y Fondos Europeos, de 28 de noviembre de 2017, en la que se describen las modificaciones a introducir en el Anteproyecto respecto al contenido del texto vigente en el ejercicio anterior.

Figuran incorporadas las propuestas elaboradas por la Dirección General de Función Pública y Calidad de los Servicios, de la Intervención General, de la Agencia Tributaria de la Región de Murcia y por los distintos órganos y Consejerías de la Administración Regional, en virtud de la Orden de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas de 28 de julio de 2017, por la que se dictan normas para la elaboración de los Presupuestos Generales de la Región de Murcia para el año 2018 (BORM n.º177, de 2 de agosto). Igualmente obra la documentación relativa al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.

SEGUNDO.- Los Presupuestos de las Comunidades Autónomas tienen su razón de ser en el principio constitucional de autonomía financiera de las mismas consagrado en el artículo 156 de la Constitución española. Con fundamento en el



artículo 157.3 CE se aprobó la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, cuyo artículo 21 apartado Uno redactado por el apartado cuatro del artículo primero de la Ley Orgánica 6/2015, de 12 de junio, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas y de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (BOE 13 junio) establece: “ Uno. *Los Presupuestos de las Comunidades Autónomas tendrán carácter anual e igual período que los del Estado, atenderán al cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos de los organismos y entidades integrantes de la misma, y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a tributos atribuidos a las referidas Comunidades. (...)*

Tres. Los presupuestos de las Comunidades Autónomas serán elaborados con criterios homogéneos de forma que sea posible su consolidación con los Presupuestos Generales del Estado».

El Tribunal Constitucional, en su labor interpretadora del texto constitucional, ha delimitado el contenido y alcance de la Ley anual de Presupuestos Generales conforme a lo previsto en el artículo 134 CE. En este sentido, ha declarado que la ley de Presupuestos se configura como una verdadera Ley, con unas peculiaridades y especificidades en su tramitación parlamentaria. Presenta un contenido mínimo, necesario e indisponible, constituido por la expresión cifrada de la previsión de ingresos y la habilitación de gastos, y un contenido posible, no necesario y eventual, integrado por materias distintas a ese núcleo esencial que, aun no siendo estrictamente presupuestarias, inciden en la política de ingresos y gastos del sector público o la condicionan (SSTC 126/1987, de 16 de julio, 61/1997, de 20 de marzo y 174/1998, de 23 de julio, entre otras).

El contenido esencial se conforma por la “totalidad de los gastos e ingresos de los organismos y entidades integrantes de la Comunidad Autónoma”, y por el “importe de los beneficios fiscales que afecten a tributos correspondientes a ésta”, a los que se refiere el artículo 46 del Estatuto de Autonomía.

Como decimos, también eventualmente la Ley de Presupuestos puede incluir la regulación de otras materias que no forman parte de su contenido necesario, siendo preciso para que esa regulación sea constitucionalmente legítima que la materia guarde relación directa con los ingresos y gastos que integran el Presupuesto, y que su inclusión esté justificada por ser un complemento de los criterios de política económica de la que ese Presupuesto es el instrumento; en definitiva, que “sea un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor ejecución del Presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno” (SSTC 76/1992 y 195/1994). Esa relación directa entre ambos contenidos ha de ser esencial y principal, nunca accidental y secundaria.



Esta limitación proviene, además de la función constitucional que la Ley tiene, 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.

En términos generales puede afirmarse que el conjunto del contenido del Anteproyecto se encuentra dentro de los límites constitucionales que le son propios, salvo los artículos 56 a 59, referidos a normas tributarias y las disposiciones adicionales decimosegunda a decimoquinta referidas a temas de función pública.

TERCERO.- Los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para 2018 están confeccionados (al igual que los del ejercicio anterior) conforme a la metodología marcada por la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. En su artículo 30.1 dicha ley dispone que *“El Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales aprobarán, en sus respectivos ámbitos, un límite máximo de gasto no financiero, coherente con el objetivo de estabilidad presupuestaria y la regla de gasto, que marcará el techo de asignación de recursos de sus Presupuestos”*.

Para dar efectivo cumplimiento a este mandato en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, la disposición adicional primera de la Ley 5/2012, de 29 de junio, de ajuste presupuestario y de medidas en materia de Función Pública, señala que *“el Consejo de Gobierno, a propuesta del consejero de Economía y Hacienda, acordará el límite de gasto no financiero a que se refiere el artículo 30 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Dicho acuerdo será remitido a la Asamblea Regional para su aprobación por el Pleno”*.

En efecto el Consejo de Gobierno de 24 de octubre de 2017, adoptó el Acuerdo sobre el límite máximo de gasto no financiero para 2018, que ha sido aprobado por la Asamblea Regional en fecha 31 de octubre de 2017.

El proceso de cálculo del límite de gasto no financiero para el ejercicio 2018 se ha realizado con la estimación de los ingresos presupuestarios no financieros consolidados de la Administración General de la CARM y sus organismos autónomos para dicho ejercicio. A esta cantidad se han agregado el margen derivado del objetivo de estabilidad presupuestaria y los ajustes de Contabilidad Nacional.

El texto articulado del Anteproyecto presenta una estructura similar que el de la Ley 1/2017, de 9 de enero, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2017. Así, se establece una división en títulos y capítulos, consta de **60 artículos, 39 disposiciones**



adicionales, 1 disposición transitoria, 1 disposición derogatoria, 11 disposiciones finales y 6 anexos, procurando respetar, por lo demás, las directrices que sobre técnica normativa figuran en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, publicado mediante Resolución de la Subsecretaría de 28 de julio de ese mismo año.

Las principales modificaciones introducidas en el texto articulado con respecto al del ejercicio anterior figuran en la Memoria justificativa elaborada por la Dirección General de Presupuestos y Fondos Europeos, a la que cabe remitirse en este punto. No obstante se realizan las siguientes observaciones:

Artículo 33. Nombramiento y contratación de personal de carácter temporal. En la redacción de dicho artículo en la anterior Ley 1/2017, de 9 de enero, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el año 2017, en su apartado 1 donde se recoge que no se procederá a la contratación de personal laboral temporal, ni a nombramiento de personal estatutario temporal o de personal funcionario interino salvo en casos excepcionales(...) con autorización de la Dirección General de la Función Pública y Calidad de los Servicios, previo informe preceptivo de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Europeos.

Este apartado 1 de la anterior Ley es modificado y en el nuevo texto articulado para el año 2018, si bien se recoge que no se procederá a la contratación de personal laboral temporal, ni a nombramiento de personal estatutario temporal o de personal funcionario interino, salvo en casos excepcionales (...) no se incorpora la autorización de la Dirección General de la Función Pública y Calidad de los Servicios sino que en el apartado 3 de dicho artículo 33 se dispone que la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas dictará los criterios necesarios para la aplicación, dentro del procedimiento para el nombramiento y contratación del personal de carácter temporal, a que se refieren los apartados 1 y 2 anteriores de las autorizaciones, informes, así como de cualquier otro trámite que se estime necesario, por lo que cabría entender que dicha autorización de la Dirección General de la Función Pública y Calidad de los Servicios quedaría en su caso recogida en los criterios que dictará la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas y no en la Ley de Presupuestos como hasta ahora.

- Artículo 36. Respecto a la contratación de personal laboral con cargo a los créditos de inversiones, volvemos a incluir lo ya manifestado para la ley de Presupuestos del año anterior, por el Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en numerosos dictámenes (145/05, 161/06 y 219/10, entre otros), en el sentido de que se separa del contenido esencial y eventual de una ley de presupuestos.

- Disposiciones adicionales. Desde la decimosegunda a decimoquinta referidas a temas de función pública. Además de las dudas ya expuestas sobre la correcta ubicación de estas medidas en la ley de presupuestos, cabe apuntar que



son de aplicación básica los artículos 33.1 y 37.1 k) y m) del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, cuando reconocen el derecho a la negociación colectiva de determinadas condiciones de trabajo de los empleados públicos. Además, el artículo 13, apartado 2.1 a), del Texto Refundido de la Ley de la Función Pública de la Región de Murcia, dispone el carácter preceptivo del informe del Consejo Regional de la Función Pública sobre los anteproyectos de ley referentes a la función pública (en este sentido, Dictamen n.º 176/06 del Consejo Jurídico de la Región de Murcia).

En este sentido se incorpora al expediente certificado del Secretario de la Mesa General de Negociación de fecha 8 de noviembre de 2017, en el que consta que el día 2 de noviembre de 2017 se negoció el Anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales de la CARM para el ejercicio 2018: Disposiciones en materia de función pública.

Se incorpora asimismo al expediente certificado del Secretario del Consejo Regional de Función Pública de 7 de noviembre de 2017 en el que consta que el Consejo Regional de la Función Pública en la sesión de 6 de noviembre de 2017 emitió informe favorable a cerca de las disposiciones en materia de función pública.

El artículo 38.10 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público prevé la posibilidad de que puedan suspenderse, excepcionalmente, el cumplimiento de los pactos y acuerdos celebrados con las organizaciones sindicales cuando exista causa grave de interés público derivada de una alteración sustancial de las circunstancias económicas. Así en la Disposición adicional segunda del Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, se refiere a las suspensiones o modificaciones de convenios colectivos, pactos o acuerdos que afecten al personal funcionario o laboral por alteración sustancial de las circunstancias económicas, así a los efectos de lo previsto en el artículo 32 y 38.10 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, se entenderá, entre otras, que concurre causa grave de interés público derivada de la alteración sustancial de las circunstancias económicas cuando las Administraciones Públicas deban adoptar medidas o planes de ajuste, de reequilibrio de las cuentas públicas o de carácter económico financiero para asegurar la estabilidad presupuestaria o la corrección del déficit público.”

Por lo tanto en base a las citadas circunstancias durante el ejercicio 2018 continúan suspendidos algunos de los acuerdos que ya fueron suspendidos durante el ejercicio 2017.



Como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, se ha incluido una disposición transitoria única con el fin de dar seguridad jurídica a lo establecido en la disposición adicional vigésima de la ley objeto de informe, ya que la nueva Ley de contratos del sector público entra en vigor el 9 de marzo de 2018, con algunas excepciones a la entrada en vigor que se establecen en la disposición adicional decimosexta.

CUARTO.- Sin perjuicio de lo expuesto anteriormente, la tramitación del Anteproyecto ha de completarse con el informe de Vicesecretaría, exigido por el artículo 46.4 y 53.2 de la Ley 6/2004. El Consejo Jurídico de la Región de Murcia ha indicado en su Dictamen n.º 149/07 que el informe emitido por el Servicio Jurídico (unidad administrativa dependiente de la Vicesecretaría) y visado por el titular de ésta, puede tenerse como suficiente para entender cumplimentado este trámite.

La Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas remitirá el anteproyecto, acompañado de los documentos citados en el artículo 46.3 de la Ley 6/2004, a la Comisión de Secretarios Generales a efectos de que, tras su examen, se eleve por ella una propuesta de acuerdo al Consejo de Gobierno, relativa a los posteriores trámites que deben obrar en el expediente, si bien en el presente caso debemos señalar lo siguiente:

No será preceptivo el dictamen del Consejo Económico y Social de la Región de Murcia. El artículo 5 a) de la Ley 3/1993, de 16 de julio, por la que se crea este Consejo, dispone que *“se exceptuará de dicho dictamen el Anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, sobre el cual el Consejo de Gobierno remitirá a aquel la información general utilizada para su elaboración, así como el proyecto definitivo para su conocimiento”*.

Tampoco será preceptivo el dictamen del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12.2 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, en su redacción dada por Ley 3/2012 de 24 de mayo, de Medidas Urgentes para el Reequilibrio Presupuestario.

El titular de la Consejería proponente (en este caso la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas) someterá el Anteproyecto al Consejo de Gobierno para su aprobación como Proyecto de Ley y su remisión a la Asamblea Regional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46.5 de la Ley 6/2004.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 46.3 del Estatuto de Autonomía y en el artículo 32 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia, el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad



Región de Murcia

Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas

Secretaría General

Autónoma, “con la documentación anexa”, deberá ser remitido a la Asamblea Regional.

De conformidad con lo expuesto, este Servicio Jurídico informa favorablemente el **TEXTO ARTICULADO DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTOS GENERALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA PARA EL EJERCICIO 2018.**