

En Logroño, a 25 de julio de 2013, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros, D. Pedro de Pablo Contreras, D. José María Cid Monreal y D. Enrique de la Iglesia Palacios, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, habiendo excusado su asistencia la Consejera D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Carmen Ortiz Lallana y siendo ponente D. Enrique de la Iglesia Palacios, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**36/13**

Correspondiente a la consulta elevada al Consejo Consultivo de La Rioja por la Excma. Sra. Consejera de Administración Pública y Hacienda del Gobierno de La Rioja sobre el Anteproyecto de la Ley de Hacienda Pública de La Rioja.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Único**

La Excma. Sra. Consejera de Administración Pública y Hacienda y del Gobierno de La Rioja remite para dictamen un Anteproyecto de Ley de Hacienda Pública de La Rioja. De acuerdo con la documentación enviada a este Consejo Consultivo constan en el expediente los siguientes documentos:

- Resolución de inicio del procedimiento (folio 3), en la que se designa una Comisión integrada por funcionarios de la Consejería, a los que se encomienda la redacción de un primer texto y de la memoria justificativa.
- Memoria justificativa de la norma proyectada (folios 4 a 49), fechada el 23 de abril de 2013.
- Borrador inicial del Anteproyecto, de 23 de abril de 2013 (folios 50 a 163).
- Memoria inicial de la Secretaría General Técnica de Administración Pública y Hacienda, de 25 de abril de 2013 (folios 164 y 165).
- Oficio solicitando informe a la Dirección General de Política Local, de 25 de abril de 2013 (folio 166).
- Oficio solicitando informe al Servicio de Organización, Calidad y Evaluación, de 25 de abril de 2013 (folio 167).

- Informe de la Dirección General de Política Local, de 6 de mayo de 2013 (folios 168 y 169).
- Informe del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación, de 8 de mayo de 2013 (folios 170 a 172).
- Borrador versión 2 del Anteproyecto, de 20 de mayo de 2013 (folios 173 a 286).
- Oficios solicitando informe a la Dirección General de Servicios Jurídicos, de 21 de mayo de 2013 (folio 287) y 7 de junio de 2013 (folio 410).
- Observaciones de la Universidad de La Rioja (folios 288 y 289).
- Observaciones del Colegio de Economistas de La Rioja (folios 290 a 293).
- Memoria complementaria de la Secretaría General Técnica de Administración Pública y Hacienda, de 7 de junio de 2013 (folios 294-295).
- Borrador versión 3 del Anteproyecto, de 7 de junio de 2013 (folio 296).
- Informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos, de 19 de junio de 2013 (folios 411 a 421).
- Memoria final de la Secretaría General Técnica, de 20 de junio de 2013 (folios 422 a 433).
- Borrador versión 4 del Anteproyecto, de 20 de junio de 2013 (folios 434 a 548).

Con posterioridad a la remisión del Anteproyecto a este Consejo Consultivo, el 2 de julio de 2013, la Excm. Sra. Consejera de Administración Pública y Hacienda remitió documentación complementaria al expediente enviado consistente en:

- Propuesta del acuerdo adoptado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera en su reunión de 27 de junio de 2013,
- Segunda Memoria complementaria emitida por la Secretaría General Técnica el 28 de junio de 2013
- Texto de la nueva redacción del art. 150 del Anteproyecto de Ley, modificado con el fin de adaptarlo a las previsiones del nuevo texto del art. 159 g) de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

## **Antecedentes de la consulta**

### **Primero**

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 21 de junio de 2013, registrado de entrada en este Consejo el 21 de junio de 2013, la Excm. Sra. Consejera de Administración Pública y Hacienda del Gobierno de La Rioja, remitió al

Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

### **Segundo**

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 26 de junio de 2013, procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

### **Tercero**

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

### **Cuarto**

Por vía informática se recibió, con fecha 2 de julio 2013, un escrito, de la misma Excm. Sra. Consejera, registrado de entrada en la misma fecha, por el que se complementa el expediente y ampliaba la consulta a una modificación del art. 150 del Anteproyecto, fruto del Acuerdo de 27 de junio de 2013, adoptado por el Consejo de política fiscal y financiera de las Comunidades Autónomas.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **Primero**

#### **Competencia del Consejo Consultivo para la emisión del presente dictamen y contenido del mismo**

1. El Consejo Consultivo tiene competencia para emitir el presente dictamen cuya consulta es, en general, **facultativa**, en cuanto que se trata de un Anteproyecto de Ley y así lo dispone el artículo 12, b) de nuestra Ley 3/2001; previsión legal, que con igual carácter facultativo, reitera el art. 13.B) de nuestro vigente Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

2. Sin embargo, en cuanto que algunos preceptos del Anteproyecto, como, entre otros, los arts. 4.2 o 9.3, aluden, directa o indirectamente, a este órgano estatutario, la consulta y nuestro dictamen tienen al respecto carácter **preceptivo**, a tenor del art. 11, b)

de la referida Ley 3/2001, que impone la consulta preceptiva al Consejo Consultivo en; *“Anteproyectos de ley o proyectos de disposiciones administrativas, cualquiera que sea su rango, que afecten a la organización, competencia o funcionamiento del Consejo Consultivo”*. Igual carácter preceptivo establece el artículo 12.2.B) de nuestro precitado Reglamento. Tal y como declaramos en anteriores Dictámenes (D.5/97, D.51/00, D.7/05, D.135/08 y D.71/11) y reiteramos ahora, *“esta competencia es una clara expresión y garantía de los principios de objetividad, independencia y autonomía que caracterizan a los Altos Órganos Consultivos y que, por tanto, debe ser entendida como exclusiva o privativa de los mismos, pues afecta a la autonomía orgánica y funcional del propio Consejo, asegurada por los arts. 42 del Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR'99) y 1.1 de nuestra Ley reguladora 3/2001, de 31 de mayo”*.

3. En cuanto al ámbito de nuestro Dictamen, señala el artículo 2.1 de nuestra Ley reguladora que el Consejo, en ejercicio de su función, *“debe velar por la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía de La Rioja y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su Dictamen”*. Por tanto, como se ha señalado en otros Dictámenes (por todos, D.37/04 y D.71/11), debemos examinar la adecuación del Anteproyecto de Ley a la legalidad y constitucionalidad vigentes, sin entrar en cuestiones de oportunidad que no nos han sido solicitadas.

## Segundo

### **Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general.**

Como reiteradamente viene sosteniendo este Consejo Consultivo, la importancia de observar las prescripciones establecidas en la Ley, en lo que se refiere al procedimiento para la elaboración de las disposiciones generales, constituye una garantía de acierto en su elaboración, al tiempo que presta una mayor certeza jurídica a los ciudadanos. Por tanto, procede examinar el grado de cumplimiento, en la elaboración del Anteproyecto de los trámites establecidos en el art. 45 de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros.

1. El artículo 45 de la Ley 8/2003, en cuanto a las exigencias procedimentales para la redacción de los Proyectos de ley que han de ser posteriormente sometidos al Parlamento de La Rioja, expresa cuanto sigue:

*“1. El Gobierno ejercerá la iniciativa legislativa prevista en el artículo 20 del Estatuto de Autonomía de La Rioja mediante la elaboración, aprobación y posterior remisión de los Proyectos de Ley al Parlamento de La Rioja.*

*2. El procedimiento de elaboración de Proyectos de Ley, a que se refiere el apartado anterior, se iniciará por el titular de la Consejería competente mediante la elaboración del correspondiente*

*Anteproyecto que incluirá una Exposición de Motivos e irá acompañado por una Memoria que deberá expresar previamente el marco normativo en que se inserta, justificar la oportunidad de la norma y la adecuación de las medidas propuestas a los fines que se persigue, haciendo referencia a las consultas facultativas efectuadas y otros datos de interés para conocer el proceso de elaboración del proyecto.*

*3. Se adjuntará, en su caso, un estudio económico de la norma, con especial referencia al coste y financiación de los nuevos servicios, si los hubiere, o de las modificaciones propuestas; relación de disposiciones afectadas y tabla de vigencias, en las que deberá hacerse referencia expresa de las que deben quedar total o parcialmente derogadas.*

*4. En todo caso, y sin perjuicio de otros informes preceptivos, los anteproyectos de ley habrán de ser informados por la Dirección General de los Servicios Jurídicos y Secretaría General Técnica de la Consejería que inició el expediente.*

*5. El titular de la Consejería competente elevará el Anteproyecto, así como el resto de la documentación al Consejo de Gobierno a fin de que éste decida sobre su aprobación como Proyecto de Ley y su remisión al Parlamento de La Rioja”.*

Como decíamos en Dictámenes anteriores (cfr. D.17/97 ó D.9/01), “*la Administración autonómica viene obligada a la estricta observancia de dichos requisitos, cualquiera que haya de ser, en el caso concreto, el resultado de la confrontación, con esas normas, del incumplimiento que se haya producido*”.

Las consecuencias jurídicas del incumplimiento de los trámites formales son empero, distintos, según lo proyectado sea una norma de rango inferior a la ley, que queda bajo la potestad reglamentaria del Ejecutivo, o sea una norma con rango de ley, en cuyo caso, sus vicios o defectos procedimentales pueden quedar salvados por los representantes parlamentarios, al entrar en juego la potestad legislativa del Legislativo. En el primer caso, disposiciones administrativas de carácter general de rango inferior a la ley, los vicios formales, pueden conllevar una declaración de nulidad ante los Tribunales de Justicia (arts. 70.2 y 73 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción contenciosa-administrativa); mientras que, en el segundo caso, esto es, tratándose de una norma con rango de ley, la intervención del Parlamento garantiza que puedan recabarse los antecedentes que juzgue oportunos y, es más, su intervención, conlleva la subsanación o convalidación de las posibles causas de invalidez ante un eventual incumplimiento de los presupuestos formales que, para la puesta en marcha de la iniciativa legislativa del Gobierno y, en definitiva, para la redacción de Anteproyectos de leyes, exige el art. 45 de la Ley 8/2003.

La función sanadora del Parlamento, desde luego, no alcanza a otros posibles vicios de invalidez de la norma, de orden sustantivo, como la vulneración del bloque de constitucionalidad, o la posible infracción de derechos fundamentales.

Precisadas así las normas que sirven de parámetro para el control previo formal del Anteproyecto sometido a nuestra consideración, hemos de pasar a analizar el grado de cumplimiento en el mismo, de conformidad con el expediente adjunto a la consulta.

2. A la luz de lo preceptuado en el art. 45 de la Ley 8/2003 y visto el expediente, podemos afirmar que se ha dado cumplimiento a los trámites requeridos legalmente:

**A) Resolución de inicio:** El procedimiento para la elaboración del Anteproyecto fue iniciado por Resolución de 7-5-2012, de la titular de la Consejería competente, la de Administración Pública y Hacienda, de acuerdo con lo dispuesto en el art.1.1. a) del Decreto 46/2011 de 6 de julio, que establece la estructura orgánica de dicha Consejería, precepto que ha de ponerse en relación con el art. 42.1 d) de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros.

**B) Memoria inicial:** Constan en el expediente, junto a la Memoria inicial de la Secretaría General Técnica de 25-4-2013, la Memoria justificativa elaborada por la Comisión redactora del primer borrador del Anteproyecto que, además del texto normativo, incluye su Exposición de Motivos. Dada la peculiaridad y trascendencia del Anteproyecto, la Memoria inicial se ha desdoblado, como es de ver, en dos documentos distintos. Sea como fuere, el conjunto de esos documentos, que incorporan el borrador del texto y una Exposición de Motivos, cumplen las exigencias de contenido material establecidas por el art. 45 Ley 8/2003 para la iniciación del procedimiento de elaboración del Anteproyecto, pues se pronuncian cumplidamente acerca de los antecedentes de la norma y el marco normativo en que se inserta, su justificación, objetivos, estructura, análisis económico, aspectos relativos a su aplicación, trámites de audiencia corporativa e información pública, e informes preceptivos.

**C) Memoria económica:** En cuanto a la necesidad de una Memoria económica, la Secretaría General Técnica, en su Memoria inicial de 25-4-2013, indica que la Ley proyectada *“tiene un carácter estrictamente regulatorio, organizativo y procedimental y carece de efectos económicos previsibles, no supone aumento del gasto ni entraña a adquisición de más medios personales o materiales.”*

Al respecto, hemos de advertir que el Consejo de Estado, en su Dictamen núm. 2096/2003, de 10 de julio, emitido en relación con el Anteproyecto de Ley General Presupuestaria, afirmó lo siguiente respecto de la Memoria económica contenida en dicho Anteproyecto estatal, de tenor muy semejante al de Memoria inicial de 25-4-2013 del Anteproyecto que nos ocupa: *“este contenido resulta claramente insuficiente para una norma como la proyectada, de indudable repercusión económica y con unos determinados efectos sobre la configuración presupuestaria del Estado (en nuestro caso, de la CAR). El Consejo de Estado considera crucial dar cumplimiento sustancial y no meramente formulario a estos trámites de estudio previo de los proyectos normativos, en los que hay*

*que ser especialmente exigentes cuando se trata, como en el presente caso, de la preparación de las grandes leyes, cuasi-codificadoras o de regulación de amplios sectores sociales o económicos”.*

**D) Informes:** En la tramitación del procedimiento la Consejería recabó los informes de la Dirección General de Política Local y del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación, y solicitó la formulación de observaciones a la Universidad de La Rioja y al Colegio Oficial de Economistas de La Rioja.

**E) Memoria final:** Además de la Memoria inicial “justificativa”, existe posteriormente otra “complementaria” o final (de 7-6-2013), evaluadora del *iter* seguido en la elaboración del Anteproyecto y en la que se precisan los demás trámites a seguir (artículo 45.5 de la Ley 8/2003). En este sentido, debe recordarse, que la Memoria justificativa supone la elaboración de dos Memorias. una inicial y otra final o, si se quiere, una única Memoria con dos partes diferenciadas: la inicial, - justificativa de la nueva norma-, y la final, -que debe recoger todo el *iter* procedimental seguido, así como las consultas efectuadas que permitan comprender el texto definitivo sometido a dictamen (D.33/02). Para cumplir con esa exigencia, una vez emitidos los informes pertinentes, deberá elaborarse una Memoria final incorporando a la misma una descripción del procedimiento de elaboración de la norma, así como la explicación de las razones por virtud de las cuales se haya optado por incorporar ciertas modificaciones parciales al texto del Anteproyecto y por rechazar otras con base en los distintos informes emitidos.

**F) Informe jurídico:** Posteriormente, el 19-6-2013, la Dirección General de Servicios Jurídicos informa favorablemente el Anteproyecto dictaminado.

**G) Borradores:** De otra parte, y aunque no es absolutamente necesario que en el expediente figuren todos los Borradores, si es preciso que quede incorporado el borrador inicial, amén del final, en el que se hayan recogido las observaciones formuladas. En este caso, constan tres borradores, titulados "versión 1", "versión 2" y "versión 3".

**3.** Por todo lo expuesto, se han observado las exigencias de procedimiento contenidas en el art. 45 de la citada Ley 8/2003.

### **Tercero**

#### **Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia objeto del Anteproyecto de Ley**

**1.** La competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja (CAR) constituye el primer y esencial presupuesto para la validez de cualquier clase de disposición proyectada,

ora sea de rango legal, ora lo sea reglamentaria; pues, en caso contrario, amenazarían sobre los mismos los correspondientes reproches de inconstitucionalidad y de ilegalidad.

A este respecto, lo primero que ha de analizarse es si la CAR tiene o no competencia para dictar la Ley cuyo Anteproyecto se somete a nuestra consideración, pues dicha competencia constituye *condicio sine qua non* de posibilidad del ordenamiento jurídico riojano y de cualquier innovación que se pretenda introducir en él. Para ello y dentro del “bloque de constitucionalidad”, hemos de acudir, no sólo a la Constitución (CE), sino también al vigente Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR '99).

Igualmente, una vez sentado que la CAR tenga competencia para dictar la Ley proyectada, será preciso examinar cuáles son los límites y condicionantes a que tal competencia está sujeta según el “bloque de constitucionalidad”, con el fin de confrontar con él las disposiciones cuya aprobación se pretende, cuestiones que abordamos a continuación, ordenando la exposición del modo que sigue y que adelantamos ya por razones de claridad sistemática: i) exposición del contenido del Anteproyecto; ii) competencia de la CAR para dictar la Ley de Hacienda pública; iii) límites y condicionantes constitucionales del ejercicio de la competencia autonómica en materia financiera; iv) consideración especial de los mismos en materia presupuestaria y tributaria; v) competencia de la CAR en materia de subvenciones; y vi) competencia de la CAR para establecer la composición, régimen y funcionamiento del Tribunal económico administrativo de La Rioja (TEALR).

## **2. Exposición del contenido del Anteproyecto.**

Con objeto comprender en una visión panorámica el complejo conjunto de materias que son objeto del Anteproyecto y, por tanto, de este dictamen, y, en especial, a efectos de poder pronunciarnos seguidamente sobre si la CAR tiene o no competencia para regular cada uno de ellas, conviene comenzar exponiendo sintéticamente el contenido del texto final remitido, que es el siguiente:

**-EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**-TÍTULO PRELIMINAR. PRINCIPIOS GENERALES (Arts. 1-6)**

**-TÍTULO I. DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA HACIENDA PÚBLICA AUTONÓMICA (Arts. 7-31)**

**CAPÍTULO I. LOS DERECHOS DE LA HACIENDA PÚBLICA AUTONÓMICA (Arts. 7-23)**

**CAPÍTULO II. DE LOS TRIBUTOS (Arts. 24-25)**

**CAPÍTULO III. OBLIGACIONES DE LA HACIENDA PÚBLICA AUTONÓMICA (Arts. 26-31)**

**- TÍTULO II. DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA (Arts. 32-81)**

**CAPÍTULO I. DEFINICIÓN Y ÁMBITO (Arts. 32-37)**



**CAPÍTULO II. PLANIFICACIÓN PLURIANUAL Y PROGRAMACIÓN PRESUPUESTARIA (Arts. 38-40)**

**CAPÍTULO III. CRÉDITOS, PROGRAMAS Y ESTRUCTURAS (Arts. 41-50)**

**SECCIÓN 1ª. LOS CRÉDITOS PRESUPUESTARIOS (Arts. 41-43)**

**SECCIÓN 2ª. ESTRUCTURA DE LOS PRESUPUESTOS (Arts. 44-46)**

**SECCIÓN 3ª. NIVELES DE ESPECIFICACIÓN DE LOS CRÉDITOS (Arts.47)**

**SECCIÓN 4ª. NO DISPONIBILIDAD (Arts.48-49)**

**SECCIÓN 5ª. FONDO DE CONTINGENCIA (Art. 50)**

**CAPÍTULO IV. ELABORACION DEL PRESUPUESTO (Arts. 51-53)**

**CAPITULO V. DE LAS MODIFICACIONES DE CRÉDITO (Arts.54-64)**

**SECCIÓN 1ª. CLASIFICACIÓN DE LAS MODIFICACIONES DE CRÉDITO (Arts.54-61)**

**SECCIÓN 2ª. DE LAS COMPETENCIAS Y PROCEDIMIENTO A SEGUIR EN MATERIA DE MODIFICACIONES DE CRÉDITO (Arts. 62-64)**

**CAPITULO VI. DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA (Arts.65-73)**

**CAPÍTULO VII. DE LA LIQUIDACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS (Arts.74-76)**

**CAPÍTULO VIII. ESPECIALIDADES APLICABLES A LOS ORGANISMOS PÚBLICOS Y ENTES INSTRUMENTALES DEL SECTOR PÚBLICO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA RIOJA. (Arts. 77-81)**

**SECCIÓN 1ª. ORGANISMOS AUTÓNOMOS (Art. 77)**

**SECCIÓN 2ª. ENTIDADES PÚBLICAS EMPRESARIALES Y ENTES INSTRUMENTALES (Arts. 78-81)**

**TITULO III. DE LA TESORERÍA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA RIOJA (Arts. 82-92)**

**CAPÍTULO I. NORMAS GENERALES (Arts.82-83)**

**CAPÍTULO II. DE LA GESTIÓN DE LA TESORERÍA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA RIOJA (Arts.84-92)**

**TITULO IV. DEL ENDEUDAMIENTO Y LOS AVALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA RIOJA (Arts. 93-111)**

**CAPÍTULO I. DEL ENDEUDAMIENTO (Arts. 93-104)**

**CAPÍTULO II. DE LOS AVALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA RIOJA (Arts. 105-111)**

**TITULO V. CONTABILIDAD DEL SECTOR PÚBLICO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA RIOJA (Arts.112-129)**

**CAPÍTULO I. NORMAS GENERALES (Arts.112-116)**

**CAPÍTULO II. COMPETENCIAS EN MATERIA CONTABLE (Arts. 117-118)**

**CAPÍTULO III. INFORMACIÓN CONTABLE (Arts.119-129)**

**SECCIÓN 1ª. CUENTAS ANUALES (Arts. 119-121)**

**SECCIÓN 2ª. CUENTA GENERAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA RIOJA (Arts.122-123)**

**SECCIÓN 3ª. INFORMACIÓN SOBRE EL OBJETIVO DE ESTABILIDAD Y EQUILIBRIO FINANCIERO (Art. 124)**

**SECCIÓN 4ª. INFORMACIÓN PERIÓDICA (Arts. 125-129)**

**TÍTULO VI. DEL CONTROL DE LA GESTIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA (Arts.130-168)**

**CAPÍTULO I. NORMAS GENERALES (Arts. 130-138)**

**CAPÍTULO II. DE LA FUNCIÓN INTERVENTORA (Arts. 139-147)**

**CAPÍTULO III. DEL CONTROL FINANCIERO (Arts. 148-156)**

**SECCIÓN 1ª. CONTROL FINANCIERO PERMANENTE (Arts. 148-151)**

**SECCIÓN 2ª. CONTROL FINANCIERO DE SUBVENCIONES (Arts. 152-156)**

**CAPÍTULO IV. DE LA AUDITORÍA PÚBLICA (Arts. 157-168)**

**SECCIÓN 1ª. NORMAS GENERALES (Arts. 157-161)**

**SECCIÓN 2ª. AUDITORÍA DE LAS CUENTAS ANUALES (Arts.162-163)**

**SECCIÓN 3ª. AUDITORIAS PÚBLICAS ESPECÍFICAS (Arts. 164-168)**

**TÍTULO VII. DE LAS RESPONSABILIDADES (Arts.169-175)**

**TÍTULO VIII. DE LAS SUBVENCIONES (Arts.176-191)**

**CAPÍTULO I. NORMAS GENERALES (Arts. 176-184)**

**CAPÍTULO II. DEL REINTEGRO DE LAS SUBVENCIONES (Arts. 185-187)**

**CAPÍTULO III. INFRACCIONES Y SANCIONES (Arts. 188-191)**

**TÍTULO IX. DEL TRIBUNAL ECONÓMICO ADMINISTRATIVO DE LA RIOJA (Art. 192)**

**DISPOSICIONES DE CIERRE**

**DISPOSICIÓN ADICIONAL PRIMERA. COLABORACIÓN EN LA REALIZACIÓN DEL PLAN ANUAL DE AUDITORÍAS**

**DISPOSICIÓN ADICIONAL SEGUNDA. ACCESO A LA INFORMACIÓN CORRESPONDIENTE A LA AUDITORÍA REALIZADA POR AUDITORES PRIVADOS**

**DISPOSICIÓN ADICIONAL TERCERA. SISTEMAS ADICIONALES DE CONTROL DE OBJETIVOS  
DISPOSICIÓN ADICIONAL CUARTA. CENTROS DOCENTES PÚBLICOS NO UNIVERSITARIOS**

**DISPOSICIÓN ADICIONAL QUINTA. GENERACIONES DE CRÉDITO POR ANTICIPOS DEL FONDO EUROPEO AGRÍCOLA DE DESARROLLO RURAL Y DEL FONDO EUROPEO AGRÍCOLA DE GARANTÍA**

**DISPOSICIÓN ADICIONAL SEXTA. RESPONSABILIDAD SOLIDARIA DEL ESTADO Y DE LAS ENTIDADES LOCALES.**

DISPOSICIÓN ADICIONAL SÉPTIMA. DE LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS INTEGRADOS COMO UNA SECCIÓN PRESUPUESTARIA EN EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL.

DISPOSICIÓN ADICIONAL OCTAVA. DE LAS ENTIDAD PÚBLICA EMPRESARIAL AGENCIA DE DESARROLLO ECONÓMICO DE LA RIOJA

DISPOSICIÓN ADICIONAL NOVENA. DEL CONTROL INTERNO DEL SERVICIO RIOJANO DE SALUD

DISPOSICIÓN ADICIONAL DÉCIMA. DE LA COLABORACIÓN TRIBUTARIA CON LAS ENTIDADES LOCALES

DISPOSICIÓN ADICIONAL UNDÉCIMA. OBLIGACIONES FORMALES DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS

DISPOSICIÓN ADICIONAL DUODÉCIMA. COMPROBACIÓN DE VALORES

DISPOSICIÓN ADICIONAL DECIMOTERCERA. UTILIZACIÓN DE MEDIOS ELECTRÓNICOS EN LA FASE DE ELABORACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS

DISPOSICIÓN TRANSITORIA ÚNICA. COMPOSICIÓN Y RÉGIMEN DE FUNCIONAMIENTO DEL TRIBUNAL ECONÓMICO-ADMINISTRATIVO DE LA RIOJA

DISPOSICIÓN DEROGATORIA ÚNICA. DEROGACIÓN NORMATIVA

DISPOSICIÓN FINAL PRIMERA. MODIFICACIÓN DE LA LEY 1/2003, DE 3 DE MARZO, DE ADMINISTRACIÓN LOCAL DE LA RIOJA

DISPOSICIÓN FINAL SEGUNDA. CONTROL FINANCIERO

DISPOSICIÓN FINAL TERCERA. DESARROLLO REGLAMENTARIO

DISPOSICIÓN FINAL CUARTA. ENTRADA EN VIGOR

### **3. Competencia de la CAR para dictar la Ley de Hacienda pública.**

Resulta indudable que la CAR tiene competencia para dictar la Ley proyectada:

El **art. 156.1 CE** proclama que *“las CC.AA gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias”*; y, en iguales términos, se expresa el art. 1.1 LO 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA).

El **art. 43 EAR’99**, que encabeza el Título IV del EAR’99 y su Capítulo I, rubricado *“Economía y Hacienda”*, dispone que *“para el desempeño de sus competencias y funciones”* la CAR *“contará con Hacienda, dominio público y patrimonio propio. Ejercerá la autonomía financiera de acuerdo con la Constitución, el presente Estatuto y la LOFCA”*.

La actividad financiera de los entes públicos puede ser concebida como la acción del Estado de detracción de ingresos de las economías privadas y su posterior empleo o inversión en forma de gastos públicos, de modo que tal actividad comprende varias

funciones que pueden sistematizarse en: i) la obtención de ingresos; ii) la conservación y gestión de fondos; y iii) la aplicación de los mismos a los gastos públicos.

Si la actividad financiera de los entes públicos es paradigmáticamente instrumental, lo mismo sucede con la que desarrollan las CC.AA, pues se ordena a habilitar “*el desarrollo y ejecución de sus competencias*” (art. 156.1 CE). Como indicó la STC 289/2000 (F.J.3) “*la autonomía financiera de los entes territoriales va, entonces, estrechamente ligada a su suficiencia financiera, por cuanto exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas*”.

Así, la autonomía financiera de las CC.AA –o, si se prefiere, la autonomía para el desarrollo de su actividad financiera- constituye una exigencia ineludible para la mera viabilidad constitucional de la autonomía que tienen reconocida para la gestión de sus respectivos intereses *ex art. 137 CE*; y entraña la atribución a las CC.AA de un ámbito propio de poder financiero y tributario por el que disponen de su Hacienda sobre la que, además, ejercen una inevitable potestad de autoorganización que, *prima facie*, puede traducirse en la regulación de su régimen jurídico.

En este punto, la STC 14/1986 afirmó (con ocasión del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Estado contra varios preceptos de la Ley del Parlamento Vasco 12/1983, de 22 de junio, de Principios ordenadores de la Hacienda general del País Vasco) que “*la organización de su hacienda es no tanto una competencia que se reconoce a las CC.AA, cuanto una exigencia previa o paralela a la propia organización autónoma*” (F.J.2).

El EAR´99, en plena coherencia con las previsiones, entre otros, de los arts. 4, 17 o 19 LOFCA, proclama que la CAR dispone de su Hacienda propia (**art. 43 EAR´99**), nutrida por los recursos enumerados por el art. 45 EAR´99. Y así, el **48.1 EAR´99** establece que la CAR “*regulará por sus órganos competentes*”, entre otras cuestiones, “*a) la elaboración, examen, aprobación y control de sus presupuestos*” en los términos que resultan del art. 56 EAR´99, así como “*d) la emisión de deuda pública y las operaciones de crédito, de acuerdo con lo establecido en el artículo 14*” de la LOFCA.

En materia tributaria, **art. 49 EAR´99** atribuye a la CAR la gestión, liquidación, recaudación e inspección de sus tributos propios (art. 49.1), así como la gestión, liquidación, recaudación, inspección y, en su caso revisión, de los impuestos cedidos de acuerdo con la Ley que fije el alcance y condiciones de la cesión (art. 49.2).

Adicionalmente, el **art. 8.1.4 EAR´99** confiere a la CAR competencia exclusiva en la “*ordenación y planificación de la actividad económica, así como fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por*

*la política económica nacional*”, ámbito material al que también afecta de modo natural la regulación del régimen jurídico de la Hacienda pública autonómica, en tanto que, a través de ella, la CAR –que, con unos u otros matices, es la titular de sus recursos (art. 45 EAR’99)- ejerce aquellas competencias de ordenación, planificación y fomento de la economía.

Esas competencias materiales tienen una múltiple proyección orgánica pues, en lo que atañe a la organización, estructura, régimen y funcionamiento de las instituciones de autogobierno (**art. 8.1.1 EAR’99**), el **art. 56 EAR’99** encomienda al Gobierno la elaboración y aplicación del presupuesto, y al Parlamento su examen, enmienda y aprobación; y el **art. 8.1.5 EAR’99** atribuye a la CAR competencia exclusiva para la *“creación y gestión de un sector público propio de la Comunidad”*.

Por otra parte, para establecer la organización interna de la Administración de la CAR –aspecto en el que indudablemente incide el Anteproyecto sometido a dictamen- el título competencial específico se halla en el **art. 26.1 EAR’99** (cfr. D. 56/06, D.73/08, D.6/10 y D.52/10, entre otros).

En definitiva, y sin perjuicio de las matizaciones que en el presente dictamen se expondrán en relación con el articulado del Anteproyecto, la CAR tiene competencia para dictar la norma proyectada en cuanto regula el régimen jurídico de la Hacienda propia; los presupuestos generales; la tesorería, endeudamiento y avales; la contabilidad del Sector público; así como el control de la gestión económico financiera; la auditoria pública y las responsabilidades derivadas del ejercicio de éstas funciones, todo ello en el ámbito propio de la CAR.

#### **4. Límites y condicionamientos constitucionales del ejercicio de la competencia autonómica en materia financiera.**

##### **A) En general.**

En cuanto a los límites y condicionamientos de las competencias de la CAR en materia hacendística, resulta obligado recordar que –como ya afirmó la STC 4/1981, de 2 de febrero- *“la autonomía hace referencia a un poder limitado”* y que *“autonomía no es soberanía”*.

De este modo, tampoco la autonomía financiera que el art. 156.1 CE atribuye a las CC.AA puede entenderse como un poder ilimitado e irrestricto, sino que está sujeta (STC 289/2000) a múltiples límites y condicionamientos, que encuentran su justificación última en la propia unidad de la Nación española (art. 2 CE), entendida en su dimensión de unidad de mercado y de unidad de la economía nacional. Así, la STC 96/2002 (F.J.11) razona, con profusa cita de otras muchas, que *“una de las manifestaciones de esa unidad*

*básica que la Constitución proclama se concreta en la “unidad de mercado” o en la unidad del orden económico en todo el ámbito del Estado”.*

Además, la autonomía financiera de las CC.AA se despliega naturalmente en un escenario de interdependencia económica global, estructurado en diversos niveles (mundial, comunitario europeo y nacional) cada uno de los cuales produce instrumentos normativos que condicionan y limitan el ejercicio del poder financiero autonómico.

### **B) De ámbito europeo.**

En el ámbito comunitario y a título meramente ejemplificativo, son reflejo de ello, por guardar relación con la norma objeto de este dictamen, el Tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza de 2 de marzo de 2012, el art. 126 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea, la Directiva 2011/85, de 8 de noviembre, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros o el Reglamento (CE) nº 2223/96, del Consejo, de 25 de junio de 1996, relativo al sistema europeo de cuentas nacionales y regionales.

### **C) De ámbito constitucional.**

En el orden constitucional español, cabe comenzar reiterando el contenido del inciso último del art. 43 EAR '99, que dispone que la CAR ejercerá su autonomía financiera “*de conformidad con la Constitución Española, el presente Estatuto y la LOFCA*”, esto es: en los términos que resultan del “bloque de constitucionalidad” que los tres textos normativos configuran en materia financiera.

La CE reserva al Estado numerosos títulos competenciales que inciden en la materia financiera y que afectan a las dos ramas principales de la actividad financiera, la tributaria y la presupuestaria:

-El **art. 156.1 CE** dispone que la autonomía financiera de las CC.AA se ejercerá con arreglo al principio de “*coordinación con la Hacienda estatal*”, precepto que ha de ponerse en conexión con el art. 149.1.14 CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de “*Hacienda General*, título competencial que habilita al Estado para regular las “*instituciones comunes a las distintas Haciendas*” (STC 233/1999, F.J.4).

-El **art. 157.3 CE** dispone que, “*mediante Ley Orgánica, podrá regularse el ejercicio de las competencias financieras*” de las CC.AA. Tal Ley es la Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre (LOFCA), con sus sucesivas modificaciones, siendo las últimas las operadas por LLOO 3/2009 y 2/2012). La LOFCA, según la STC 179/1987 (F.J.2) “*aparece (...) como punto de referencia para determinar la extensión y límites de la autonomía financiera de las CC. AA. y las facultades que al respecto se reservan a los*

*órganos centrales del Estado para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las competencias que la Constitución les atribuye*”; y es su art. 2 el que define los principios rectores de la actividad financiera de las CC.AA. La inserción de la LOFCA en el “bloque de constitucionalidad” es pacífica (por todas, STC 250/1988, F.J.1).

-El **art. 133.1 y 2 CE** determina que *“la potestad originaria para establecer tributos corresponde exclusivamente al Estado mediante Ley”* mientras que *“las CC.AA (...) podrán establecer y exigir tributos de acuerdo con la Constitución y las Leyes”*. Así, la STC 134/2011 (F.J.8, b) ha recordado que *“la conexión existente entre los arts. 133.1, 149.1.14 y 157.3 CE supone la competencia del Estado para «la delimitación de las competencias financieras de las CC.AA respecto de las del propio Estado» (STC 31/2010, F.J.130), especificando que la competencia de aquél «se desenvuelve, con la coordinación del propio Estado, en un marco de cooperación entre éste y las CC.AA» (STC 31/2010, F.J.135)”*.

-El **art. 149.1.1 CE** habilita al Estado para establecer las *“condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los ciudadanos”* en el cumplimiento de sus deberes constitucionales, entre ellos, señaladamente, el de *“contribuir al sostenimiento de los gastos públicos (...) mediante un sistema tributario justo”* (art. 31.1 CE).

-El **art. 138.1 CE**, en conexión con los **arts. 2 y 156.1 CE**, convierten al Estado en garante de *“la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 CE”*, proscribiendo el **art. 138.2 CE** que *“las diferencias entre los estatutos de las distintas CC.AA”* puedan implicar *“privilegios económicos o sociales”*.

-El **art. 149.1.11 CE** confiere al Estado la competencia exclusiva en materia de bases de la ordenación de crédito y banca, título que habilita al Estado a condicionar las operaciones de crédito y deuda pública de las CC.AA (STC 11/1984, F.J.5 y 6)

-El **art. 149.1.13 CE**, por último, confiere al Estado la competencia en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, título competencial que también limita la autonomía financiera de las CC.AA en cuanto atribuye al Estado una competencia para *“la ordenación general de la economía”*, que *“responde al principio de unidad económica y abarca la definición de las líneas de actuación tendentes a alcanzar los objetivos de política económica global o sectorial fijados por la propia Constitución, así como la adopción de las medidas precisas para garantizar la realización de los mismos”* (STC 186/1988, de 17 de octubre, FJ 2)” (STC 135/2013, F.J.3, a).

**D) En especial, los derivados de la competencia estatal sobre la Hacienda general.**

La competencia del Estado sobre la Hacienda *general* (art. 149.1.14 CE), en relación con la competencia para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y el procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE) y la prevista por el art. 149.1.1 CE, habilitan al Estado para dictar Leyes *generales* que imponen a todas las entidades públicas dotadas de Hacienda unas *garantías mínimas* que han de respetar y que, por tanto, limitan las competencias normativas de las CC.AA. Es el caso de la Ley General Tributaria (Ley 58/20013, de 17 de diciembre, LGT) y de la Ley General Presupuestaria (Ley 47/2003, de 26 de noviembre, LGP), cuestión sobre la que se insistirá más adelante, si bien, adelantaremos ya que tales Leyes contienen normativa estatal en materia presupuestaria y tributaria que puede calificarse como *materialmente básica* en aquellos aspectos que establezcan garantías comunes mínimas para los ciudadanos o aseguren un funcionamiento coordinado del sistema financiero y tributario (por todas, SSTC 14/1986, 192/2000 o STC 135/2013).

Sobre la noción de Hacienda *general* del art. 149.1.14 CE, el TC (cfr, por todas, la STC 233/1999, F.J.4) ha aclarado que este título competencial habilita al Estado, no sólo para establecer el régimen jurídico de *su* Hacienda, sino también para dictar normas que tengan por objeto “*la regulación de instituciones comunes a las distintas Haciendas o de medidas de coordinación entre la Hacienda estatal y las Haciendas de las Corporaciones locales*”, razonamiento que es extensivo también a las Haciendas autonómicas. En esta misma línea, la STC 135/2013 (F.J.3,c) indica que, “*cuando se esté abordando la regulación de los derechos y obligaciones de contenido económico de las Administraciones públicas o cuando el objeto de la regulación sea la protección o preservación de los recursos públicos que integran las haciendas, nos encontraremos ante preceptos que tienen su anclaje en el art. 149.1.14 CE*”.

**5. Consideración particular de los límites de la competencia autonómica en materia presupuestaria.**

Como complemento de cuanto acaba de exponerse, procede ahora acometer un análisis más detallado de la incidencia que los títulos competenciales reseñados tienen en las dos ramas en las que principalmente se despliega la actividad financiera: la tributaria y la presupuestaria, para lo que nos centraremos en los elementos configuradores del “bloque de constitucionalidad” en materia financiera con los que habremos luego de contrastar el contenido del Anteproyecto de Ley sometido a dictamen. Comenzaremos analizando los límites en materia presupuestaria, dejando para el siguiente apartado los límites en materia tributaria.



En materia presupuestaria, *prima facie*, ya con anterioridad a la reforma constitucional de 27-9-2011 del art. 135 CE, el TC había señalado que los títulos competenciales delimitados por los arts. 149.1.13 y 149.1.14 CE, en relación con el art. 156.1 CE, legitimaban al Estado para fijar objetivos de estabilidad presupuestaria y topes generales para los presupuestos de las CC.AA (STC 134/2011, F.J.8 y STC 62/2001), toda vez que *“la política presupuestaria es un instrumento de la política económica de especial relevancia, a cuyo través incumbe al Estado garantizar el equilibrio económico general”*, así como *“conseguir la estabilidad económica interna y externa”*.

Por exigencias de la integración de España en la UE, la reforma operada en el art. 135 CE ha establecido limitaciones aún más vigorosas a la actividad financiera de todas las Haciendas públicas, en aspectos tales como la estabilidad presupuestaria y el control del déficit público y de la deuda pública, pues, como indica la STC 197/2011, contiene *“un mandato constitucional que, como tal, vincula a todos los poderes públicos y que, por tanto, en su sentido principal, queda fuera de la disponibilidad –de la competencia– del Estado y de las CC.AA”*.

De otra parte, ha confiado al legislador orgánico –por tanto, estatal- su desarrollo y, con él, aspectos como *“la distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones públicas”* y *“la responsabilidad de cada Administración pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria”* (art. 135.5 CE).

#### **A) Incidencia de la LOEP.**

Tal mandato ha sido cumplido con la aprobación de la LO 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (en lo sucesivo, LOEP), dictada *“en desarrollo del art. 135 CE”* (D.F.1ª LOEP) y que resulta de aplicación a todo el *“sector público”*, definido como el *Sector Administraciones públicas* delimitado en los términos del *“Sistema europeo de cuentas nacionales y regionales”* y al resto de entes de Derecho público (art. 2 LOEP).

La citada LOEP establece diversos límites y condicionantes a la autonomía financiera de todas las Administraciones, incluidas las CC.AA. Así, define los principios generales a los que ha de sujetarse la actividad presupuestaria de los poderes públicos (arts. 3 a 10 LOEP) y concreta numéricamente, en los arts. 11 a 13 LOEP, las exigencias derivadas de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en cuanto a déficit, regla de gasto y volumen de deuda; cuyo incumplimiento puede dar lugar a la adopción por el Gobierno central de medidas preventivas, correctivas o coercitivas (arts.18 y ss LOEP).

Adicionalmente, impone a todas las Haciendas públicas la prioridad *absoluta* del pago de la deuda pública (art. 14 LOEP), determina cuál haya de ser el destino del superávit presupuestario (art. 32 LOEP), impone el establecimiento de un límite de gasto no financiero (art. 30 LOEP) y exige la dotación en los presupuestos autonómicos de un fondo de contingencia (art. 31 LOEP).

La LOEP atribuye: i) a las Cortes Generales, a propuesta del Gobierno central, la aprobación anual de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública, a los que habrán de acomodarse los Proyectos de presupuestos de las Administraciones públicas (art. 15.7 LOEP); y ii) al Gobierno central, el establecimiento de los objetivos individuales de déficit y deuda para cada Comunidad Autónoma (art. 16 LOEP).

En materia de planificación presupuestaria, impone a las Administraciones públicas la elaboración de un marco presupuestario a medio plazo (de un mínimo de tres años) que permita una programación coherente con los objetivos de estabilidad y de deuda pública (art. 29 LOEP).

En el plano formal, la LOEP establece los mecanismos para asegurar la transparencia de los procedimientos de elaboración, gestión y liquidación presupuestaria (art. 27 y 28 LOEP) y, en fin, obliga a los sujetos comprendidos dentro del ámbito de aplicación de la Ley a *“establecer, en sus normas reguladoras en materia presupuestaria, los instrumentos y procedimientos necesarios para adecuarlas a la aplicación de los principios de esta Ley”* (art. 10.1 LOEP).

## **B) Incidencia de la LOFCA.**

También en materia presupuestaria, Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las CCAA (LOFCA) establece que *“los presupuestos de las CC.AA serán elaborados con criterios homogéneos de forma que sea posible su consolidación con los Presupuestos Generales del Estado”* (art. 21.3 LOFCA); e igualmente, impone una serie de principios de general aplicación para todas las Haciendas autonómicas. Principalmente, los de anualidad, universalidad y unidad (art. 21.1 LOFCA).

La obligatoriedad general de la LOFCA, proclamada por el art. 157.3 CE, es recordada por ella misma cuando señala que sus disposiciones *“serán aplicables a todas las CC.AA, debiendo interpretarse armónicamente con las normas contenidas en los Estatutos de Autonomía”* (D.F. LOFCA).

Naturalmente, el art. 22 LOFCA prevé, en términos coherentes con el art. 153 d) CE y el art. 32 EAR´ 99, que *“al Tribunal de Cuentas corresponde realizar el control económico y presupuestario de la actividad financiera de las CC.AA”*.

### **C) Incidencia de la LGP.**

Los criterios de elaboración y gestión presupuestaria del Estado, con los que habrán de ser homogéneos los de las CC.AA, se contienen, principalmente, en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP), siendo pertinente en este punto incidir en el carácter de mínimo común normativo que ha de predicarse de esta Ley *general*.

Así resulta de la STC 135/2013 (F.J.3, B), que determina que, con apoyo en el art. 149-14 CE, “*corresponde al Estado, no sólo el régimen jurídico de la ordenación de los gastos de la Administración del Estado, sino también el establecimiento de las normas y principios comunes de la actividad financiera de las distintas Haciendas que tiendan a asegurar los principios constitucionales que, conforme a nuestra Constitución, han de regir el gasto público: legalidad (art. 133.4 CE); eficiencia y economía (art. 31.2 CE), asignación equitativa de los recursos públicos (art. 31.2 CE); subordinación de la riqueza nacional al interés general (art. 128.1), estabilidad presupuestaria (art. 135 CE; STC 134/2011, de 20 de julio) y control (art. 136 CE)*”

Además, ese carácter de “mínimo común” resulta tanto más evidente cuanto que con la LGP se contribuye a configurar una parte del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18ª CE).

### **D) Recapitulación.**

En suma, el concurso de las tres normas legales a que acabamos de referirnos (LOEP, LOFCA y LGP), dictadas por el Estado en virtud de los diferentes títulos competenciales que hemos expuesto, determina que la normativa estatal incida, tanto sobre la legislación que en materia presupuestaria puedan dictar las CC.AA, como sobre su propia actividad presupuestaria; y, a los efectos de este dictamen, contribuye a configurar el “bloque de constitucionalidad” que delimita el contenido de la competencia autonómica para la aprobación del Anteproyecto de Ley de Hacienda pública de la CAR.

Repárese bien, con todo, en que mientras las dos primeras (LOEP y LOFCA) establecen mandatos normativos íntegramente indisponibles para las CC.AA, la LGP puede ser sustituida por la legislación que éstas últimas dicten para la regulación de *sus* respectivas haciendas, si bien dicha LGP desplazará a la legislación autonómica (en virtud del principio de prevalencia el Derecho estatal proclamado por el art. 149.3 CE, que es consustancial a las Leyes *generales*) en cuando que la legislación autonómica sea irrespetuosa con el *común denominador normativo* (normas y principios comunes de la actividad financiera de todas las Haciendas públicas) contenido en la LGP, con las *garantías mínimas* para los ciudadanos que de ella resultan, o con las exigencias de *homogeneidad* de los presupuestos generales de las CC.AA con los también Generales del Estado.

## **6. Consideración particular de los límites de la competencia autonómica en materia tributaria.**

En materia tributaria, y por razón de su relación con el contenido sustantivo del texto sometido a dictamen, procede analizar los límites y condicionantes que para la competencia autonómica resultan de dos disposiciones legales, la precitada LOFCA y la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT).

### **A) Incidencia de la LOFCA.**

La LOFCA, dictada en desarrollo del art. 157.3 CE, como hemos señalado ya, explicita en su art. 20.4 que *“las competencias atribuidas en exclusiva al Estado en el artículo 149.1. 1ª, 8ª, 14ª y 18ª de la Constitución Española”* le habilitan a establecer *“los principios y normas jurídicas generales, sustantivas y de procedimiento, del sistema tributario español, contenidas en las disposiciones tributarias de Estado y, específicamente, en la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria y su normativa de desarrollo, aplicables a y por todas las Administraciones tributarias”*; precepto éste de capital relevancia, tanto más si se considera que la LOFCA forma parte integrante del bloque de constitucionalidad (STC 250/1988).

La LOFCA delimita, pues, el marco en el que las CC.AA pueden, de conformidad con el art. 133.2 CE, *“establecer y exigir tributos”*, diferenciando la regulación de los tributos *propios* (arts. 6 a 9 LOFCA) y de los *cedidos* (art. 10 y 11 LOFCA), con exigencia, en este caso, de *“precepto expreso del Estatuto correspondiente, sin perjuicio de que el alcance y condiciones de la misma se establezcan en una Ley específica”*; así como de los *“recargos sobre los tributos del Estado”* (art. 12 LOFCA).

### **B) Incidencia de la LGT.**

En este marco general, el art 1.1 LGT dispone que *“esta ley establece los principios y las normas jurídicas generales del sistema tributario español y será de aplicación a todas las Administraciones tributarias en virtud y con el alcance que se deriva del artículo 149.1.1, 8, 14 y 18 de la Constitución”*, ámbito de aplicación que –por remisión- también ha de predicarse del RD 939/2005, de 29 de julio, que aprueba el Reglamento General de Recaudación (RGR; cfr. art. 1.2 RGR) de los tributos y de los demás recursos de naturaleza pública (art. 2 RGR) de la Hacienda pública.

En relación con el título competencial contenido en el art. 149.1.1 CE, en cuya virtud -y por relación con el art. 31.1 CE- el Estado tiene competencia para establecer las *“condiciones básicas que garanticen la igualdad de los ciudadanos”* en el cumplimiento de la obligación de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos, la STC 61/1997

advierte que las “*condiciones básicas hacen referencia al contenido primario (STC 154/1988) del derecho, a las posiciones jurídicas fundamentales (facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas, ciertas premisas o presupuestos previos...)*”, lo que, en materia tributaria, ha considerado el TC como fundamento de la existencia de un sistema tributario único, aplicable en todo el territorio nacional. Así, la STC 116/1994 el recuerda que “*el sistema tributario debe estar presidido por un conjunto de principios generales comunes capaz de garantizar la homogeneidad básica que permita configurar el régimen jurídico de la ordenación de los tributos como un verdadero sistema y asegure la unidad del mismo, que es exigencia indeclinable de la igualdad de los españoles y no resulta incompatible con las competencias tributarias de las CC.AA y con la autonomía financiera y presupuestaria de las mismas (STC 19/1987)*”.

### **C) Incidencia del art. 149.1.8 CE.**

El art. 149.1.8 CE recoge la competencia exclusiva del Estado para establecer las “*reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas*” y para la “*determinación de las fuentes del Derecho*”, de modo que se atribuye al Estado la competencia exclusiva para el establecimiento de las reglas de aplicación y eficacia de las normas tributarias, así como para determinar las fuentes del Derecho tributario, lo que hace por medio de los arts. 7 y ss LGT. La STC 14/1986 (F.J.6) ha señalado que “*las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas es una materia que el texto constitucional (...) reserva a la competencia exclusiva del Estado, y ello de un modo absoluto y no -como sucede en otros números del propio art. 149- a título de posibilidad de establecer unas bases, o disciplinar una coordinación, de lo que se infiere la imposibilidad de admitir, so pena de desnaturalizar por completo el mandato constitucional en el punto examinado, que las CC.AA emitan con carácter de generalidad, o incluso con destino a una determinada especie o grupo de disposiciones, normativa rectora de esta materia*”.

### **D) Incidencia del art. 149.1.14 CE.**

La competencia en materia de Hacienda *general*, a la que nos hemos referido con anterioridad, atribuye al Estado la capacidad de regular el marco general de todo el sistema tributario. Así, la STC 192/2000 (F.J.6) recuerda que: “*la indudable conexión existente entre los arts. 133.1, 149.1.14 y 157.3 C.E. determina que el Estado sea competente para regular, no sólo sus propios tributos, sino también el marco general de todo el sistema tributario y la delimitación de las competencias financieras de las CC.AA respecto de las del propio Estado*”. Y, en la ya citada STC 233/1999 se indica que “*la competencia sobre Hacienda general (art. 149.1.14 CE) ha de abarcar todos los supuestos de ejercicio del poder tributario del Estado, con independencia del «nivel de Hacienda» en que incidan, es decir, con independencia del sistema o subsistema tributario que afecten*”.

### **E) Incidencia del art. 149.1.18 CE.**

En relación con la incidencia del título competencial recogido por el art. 149.1.18 CE en materia tributaria, de obligada cita es la STC 14/1986, cuyo F.J.11 –relativo a una garantía concreta como es el interés moratorio– razona que resulta necesaria una *“regulación normativa uniforme y de vigencia en toda la Nación, con lo cual se asegura, en aras de intereses generales superiores a los de cada Comunidad Autónoma, un común denominador normativo”* que garantice *“a los administrados un tratamiento común, de conformidad con lo dispuesto en el art. 149.1.18 de la C. E., sobre competencia exclusiva del Estado sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas”*.

Así, en el aspecto formal, el art. 97.1 LGT dispone que *“las actuaciones y procedimientos de aplicación de los tributos se regularán: a) por las normas especiales establecidas en este título y la normativa reglamentaria dictada en su desarrollo, así como por las normas procedimentales recogidas en otras Leyes Tributarias y en su normativa reglamentaria de desarrollo (...)*.

Ciertamente, la LGT, al ser *general*, no concreta en su propio texto, mediante una enumeración tasada, qué preceptos tengan carácter básico y de directa aplicación, limitándose su art. 1.1 a indicar que *“será de aplicación a todas las Administraciones tributarias en virtud y con el alcance que se deriva del artículo 149.1.1ª, 8ª, 14ª y 18ª”*, pero tal omisión, naturalmente, no afecta a la naturaleza general que cabe atribuir, en virtud de los referidos títulos, a las normas contenidas en la LGT.

Al efecto es sumamente ilustrativo el Dictamen nº 1403/2003, de 22 de mayo, del Consejo de Estado, emitido con relación al Anteproyecto de la LGT. Razonó el Alto Órgano Consultivo del Estado que:

*“El Anteproyecto de Ley sometido a consulta se dicta al amparo de los títulos competenciales antes reseñados, con distinto alcance cada uno de ellos; y, sin embargo, no determina cuáles de sus preceptos son básicos, cuáles son no básicos, aplicables exclusivamente a la Hacienda estatal, y cuáles son preceptos directamente aplicables a todas las CC.AA y al Estado por derivar de la competencia legislativa exclusiva de éste (si bien...) con arreglo a los títulos competenciales invocados, es claro que hay preceptos que han de ser de aplicación directa para todas las CC.AA y que ni siquiera admiten un desarrollo normativo complementario por parte de éstas». Así hay muchas cuestiones que claramente han de ser aplicables a todas las CC.AA. Por citar algunas, la reserva de ley, las normas relativas a la eficacia temporal y espacial de las normas tributarias, los derechos de los contribuyentes, el régimen de la prescripción y de la caducidad, la regulación del interés de demora (STC 14/1986) y de los recargos, la suspensión de los actos tributarios, etc. Y hay otras materias respecto de las que debe reconocerse cierta competencia normativa de las CC.AA, como, por ejemplo, en la regulación de determinados procedimientos”*.

Hemos de tener en cuenta esta circunstancia cuando analicemos el régimen jurídico al que están sometidos en el Anteproyecto los derechos de la Hacienda pública de la CAR.

## 7. Competencia de la CAR en materia de subvenciones.

A) Tampoco ofrece duda la existencia de títulos competenciales que habilitan a la CAR para legislar en materia de subvenciones. Este Consejo Consultivo ya ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la cuestión en D.80/05 y D.31/08. En el D.80/05, emitido con ocasión de la tramitación de que luego sería Decreto riojano 14/2006, de regulación de las subvenciones, afirmábamos que la CAR *“ostenta títulos competenciales, unos exclusivos y otros compartidos – bajo la fórmula de bases (estatales) y desarrollo (autonómico) -, para regular la materia”*.

B) En cuanto a las **competencias exclusivas**, señalábamos que la potestad de autoorganización, reconocida en los arts. 8.1.1 y 26 EAR'99, y, relacionado con la misma, el título estatutario referente a la regulación del *“procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia de la CAR”* del art. 8.1.2 EAR'99 *“legitiman la competencia de la CAR, para que, dentro del respeto a los preceptos básicos que sobre el régimen jurídico de las subvenciones contiene la Ley estatal General de Subvenciones, pueda regular las particularidades, tanto organizativas como procedimentales, sobre la actividad administrativa de fomento, por medio de la concesión de subvenciones”*.

C) En lo que afecta a las **competencias compartidas**, la CAR tiene competencia para desarrollar la legislación básica del Estado sobre la materia, que debe normarse, pues, a través de la fórmula *“bases más desarrollo”*.

Así, señalábamos en nuestro D.80/05, con cita de la STC 13/1992 y del Dictamen del Consejo de Estado de 26 de junio de 2003, que, en materia subvencional, *“entra en juego una competencia compartida con el Estado”* y que éste, en virtud del art. 149.1.18º CE, *“puede establecer principios y reglas básicas sobre aspectos organizativos y de funcionamiento de todas las Administraciones públicas, determinando así los elementos esenciales que garantizan un régimen jurídico unitario aplicable a todas las Administraciones públicas (SS TC 32/1981, 227/1988 y 50/1999)”*, de modo que, *“en lo tocante al régimen jurídico sustantivo y procedimental de las subvenciones y ayudas públicas”*, el Estado tiene títulos competenciales para establecer *“la actual regulación unitaria y uniforme de un régimen jurídico propio y específico”* contenida en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (en adelante, LGS).

En relación con la LGS, recordábamos que *“el legislador estatal, respetuoso con el orden competencial propio de las CCAA, ha declarado el carácter parcialmente básico de la LGS, y así se manifiesta en su DF 1ª, que determina con exactitud qué preceptos gozan de tal carácter, que han de ser respetados por el desarrollo normativo de aquellas, en el ejercicio de sus títulos reconocidos constitucional y estatutariamente”*. Esta referencia a la DF 1ª LGS debe ser ampliada ahora a la DF 1ª del Reglamento General de Subvenciones

(RGS), aprobado por RD 887/2006, de 21 de julio, que también identifica cuáles de sus preceptos tienen carácter básico.

## **8. Competencia de la CAR para establecer la composición, régimen y funcionamiento del Tribunal económico administrativo de La Rioja (TEALR).**

La competencia para regular la composición, régimen y funcionamiento de su Tribunal Económico Administrativo resulta del art. 50 EAR'99, a cuyo tenor *“la CAR podrá crear su propio Tribunal Económico Administrativo, mediante Ley que regulará su composición, régimen y funcionamiento”*.

## **9. Recapitulación.**

En resumen, la CAR tiene competencias estatutarias para regular el contenido del Anteproyecto de Ley de Hacienda pública que nos ha sido remitido para dictamen, pero respetando siempre el conjunto de presupuestos y condicionamientos derivados del Derecho comunitario europeo, de la CE y de las Leyes generales del Estado, tal y como concretaremos al analizar el contenido sustantivo del Anteproyecto.

### **Cuarto**

#### **Rango de la norma proyectada**

Como consideración general al Anteproyecto, el rango normativo de la norma proyectada –que, de aprobarse, constituirá Ley formal- es el adecuado, ya que afecta a elementos esenciales del régimen jurídico de la CAR, como son los atinentes a su Hacienda propia (**art. 43 EAR'99**) y a su actuación en materia presupuestaria y económico-financiera; y, además, incide en la regulación de las relaciones jurídicas *externas* de la Administración y el Sector público autonómico con los administrados y con otras Administraciones públicas.

En concreto, respecto al Título VIII, (“De las subvenciones”), este Consejo Consultivo (en D.80/05 y D.31/08) se ha pronunciado ya sobre la problemática que suscita el rango normativo de las disposiciones autonómicas en materia de subvenciones. Así, en el D.31/08, señalábamos que:

*“En el citado D.80/2005, expresábamos la conveniencia de que la norma a que este se refería, que era el Proyecto que luego dio lugar al Decreto 15/2006, de 16 de febrero, regulador del régimen jurídico de las subvenciones en el sector público de la CAR, se hubiera dotado de rango de ley, pues de otro modo la CAR no queda solamente vinculada a las disposiciones de la Ley estatal de subvenciones que tienen carácter básico, sino —en aplicación elemental del principio de jerarquía normativa— también a las que no lo tienen. Así las cosas, la norma reglamentaria autonómica podría apartarse de la Ley estatal que le sirve de cobertura en los aspectos que se*



*refieran estrictamente a particularidades organizativas o procedimentales de la Administración de la Comunidad Autónoma, pero no establecer derechos ni obligaciones para los ciudadanos distintos de los establecidos en dicha ley estatal, en la que estaría en todo caso establecido el régimen jurídico de las subvenciones en esa su vertiente externa y más relevante, que el reglamento autonómico sólo podría completar o desarrollar respetando lo dispuesto en la propia ley.*

*Finalmente, se optó entonces por establecer el régimen jurídico de las subvenciones en la CAR en una norma meramente reglamentaria (el Decreto 15/2006, de 16 de febrero), lo que condujo a aceptar como norma de cabecera la indicada Ley estatal de subvenciones, sometiéndose a sus prescripciones. Como decíamos en nuestro Dictamen, ello es, por supuesto, posible y lícito; pero debe ser consciente la propia Comunidad Autónoma de que restringe la autonomía política que en este ámbito le corresponde.”*

Así pues, el rango de ley formal de la norma proyectada supera el obstáculo impuesto a las disposiciones reglamentarias por el principio de jerarquía normativa (art. 9.3 CE) y permite a la CAR, no sólo regular meras *particularidades organizativas o procedimentales*, sino también apartarse de la legislación del Estado salvo -naturalmente- en aquello que tenga carácter básico. Según la Memoria justificativa, la inclusión en el Anteproyecto del Título VIII, relativo a las subvenciones, obedece precisamente a este propósito:

*“En el caso de las subvenciones, se ha traído a esta Ley aquel contenido que no tiene carácter básico en la Ley General de Subvenciones, pero que ha de tener rango de Ley por afectar a materias en las que existe reserva: establecimiento de derechos o de obligaciones, materia sancionadora, sentido del silencio negativo,... Esta necesidad se había sentido durante la tramitación del Decreto 14/2006, de 16 de febrero, regulador de las subvenciones en el sector público de la CAR. La parte de ese contenido cuya aprobación se había considerado imprescindible fue incluido en Leyes de medidas, y el resto se introduce ahora en nuestra normativa autonómica.”.*

Por último, la reserva legal para la regulación de la composición, regulación y funcionamiento del Tribunal Económico Administrativo de La Rioja (TEALR) resulta, sin esfuerzo interpretativo alguno, del tenor del ya citado **art. 50 EAR '99**.

## **Quinto**

### **Análisis del Título Preliminar del Anteproyecto**

Pasando al análisis sustantivo del Anteproyecto de ley, dictado dentro del marco de competencias autonómicas y respetando su reserva de ley estatutaria, hemos de precisar las observaciones jurídicas que se exponen en éste y en los siguientes Fundamentos Jurídicos del presente dictamen, que dedicaremos a cada uno de los Títulos, así como a las disposiciones de cierre del Anteproyecto.

### **-Artículo 1.- Objeto de la Ley.**

El artículo quedaría mejor redactado si se sustituyese la expresión “*las especialidades en materia de subvenciones*” por “*las especialidades de su régimen jurídico en materia de subvenciones...*”, puesto que el inciso va referido al “*sector público de la CAR*” cuya actividad subvencional está comprendida en el ámbito de aplicación de la Ley de acuerdo con el art. 177 del Anteproyecto.

### **-Artículo 2.- Concepto de Hacienda pública autonómica.**

El precepto incluye dentro del ese especial patrimonio que es la Hacienda pública de La Rioja al “*conjunto de derechos y obligaciones de contenido económico cuya titularidad corresponde a la Administración General de la CAR y a sus organismo públicos*”.

Tal delimitación no coincide con la establecida por el art. 5.1 LGP. Al respecto, es de notar que, en nuestro Derecho comparado, existe una gran variedad de opciones de política legislativa a la hora de delimitar subjetivamente el concepto de “Hacienda pública”, esto es los sujetos jurídicos a los que pertenecen los derechos y obligaciones de contenido económico integrados en la Hacienda pública respectiva.

Así, por ejemplo, el ya citado art. 5.1 LGP, el art. 3 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de Hacienda pública de Castilla y León o el art. 1.1 del Decreto Leg. 1/1999, de 2 de diciembre, que aprueba el TR de la Ley de Hacienda de Murcia, hacen referencia además de a la Administración territorial (la General del Estado o la de la Comunidad) a “*sus organismos autónomos*”.

Otras legislaciones autonómicas vienen a hacer coincidir la titularidad de los bienes y derechos integrantes de la Hacienda autonómica con la de todas las entidades de su Sector público. Así, el art. 2.1 del RDLeg. 1/2000, de 29 de junio, que aprueba el TR de la Ley de Hacienda de Aragón, se refiere a la Comunidad Autónoma de Aragón y “*a sus entidades, tanto si se rigen por el Derecho público como por el Derecho privado*”; y, en parecidos términos, el art. 1.1 del Decreto Legislativo 1/1999, de 7 de octubre, de Régimen financiero y presupuestario de Galicia, o el art. 2.1 de la Ley 1/2002, de 19 de noviembre, de Hacienda de Castilla la Mancha.

Los arts. 4.1, 3.1 b) y 2.1 d) de la Ley 5/2007, de 19 de abril, de Hacienda de Extremadura, limitan el concepto de Hacienda pública a los bienes y derechos pertenecientes a la Administración de la Comunidad, a sus organismos autónomos y a los entes públicos que, siendo distintos de los Organismos Autónomos y las Entidades públicas empresariales, tengan presupuesto limitativo.

En suma, el precepto contenido en el Anteproyecto sometido a dictamen no resulta objetable. No obstante, si lo pretendido es delimitar un concepto de Sector público autonómico específico a los efectos de la Ley de Hacienda -como se desprende de la Memoria final de la Secretaría General Técnica, de 20 de junio de 2013- parece razonable definir con más precisión, e incluirlo así en el texto proyectado, qué se entiende por “organismos públicos” a efectos de esta Ley. Cabalmente, son los recogidos con tal denominación por el art. 21.1 de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Sector público de La Rioja (LSPR).

### **-Artículo 3.- Principios de la Hacienda pública autonómica.**

Los principios de la Hacienda pública autonómica enumerados por el art. 3.1 aparecen consignados en la CE, el EAR'99 y en la LOFCA, por lo que la complitud del texto proyectado aconsejaría hacer referencia a dichas normas en el precepto referido.

### **-Artículo 4.1, f.- (Ámbito de aplicación, Consorcios).**

En la mención a los Consorcios de la CAR (art. 4.1 f del Anteproyecto), nuevamente se advierte la ausencia de una definición específica, a los efectos de esta Ley, de lo que se entienda por tal. Si esa definición es la que luce en el art. 57.1 LSPR, debiera hacerse constar así en el texto del artículo.

No obstante, debemos advertir al respecto que, mientras el art. 57.1 LSPR considera “consorcios de la CAR” a aquellos “en los que la posición mayoritaria en la Junta de Gobierno corresponda, directa o indirectamente, al Gobierno de La Rioja”, el art. 2.1 h) LGP utiliza para determinar la integración de un consorcio en el Sector público estatal el criterio de la mayor aportación o compromiso de financiación al consorcio.

Estas diferencias de criterio podrían dar lugar a hipotéticos conflictos de normas a la hora de encuadrar un Consorcio en uno u otro Sector público, siendo de notar que buena parte de las legislaciones autonómicas se acomoda a los parámetros delimitadores contenidos en el art. 2.1h) LGP. Por ejemplo, la Ley 5/2007, de Hacienda de Extremadura (art. 2.1 h), la Ley 2/2006, de Castilla y León (art. 2.1 f), o la Ley 2/2002, de Castilla la Mancha (art. 6.2).

En cualquier caso, la D.A. 9ª LGP viene a establecer una norma de coordinación en la medida en que de ella se infiere que el criterio básico ha de ser el de la financiación mayoritaria en la entidad consorciada (párrafos 2º y 3º).

**-Artículo 4.1, h.- (Ámbito de aplicación, Universidades).**

El apartado 4.1 h) del Anteproyecto incluye dentro del Sector público de la CAR a las “*Universidades de titularidad pública financiadas mayoritariamente por la Comunidad...*”. La Memoria justificativa de 23 de abril de 2013, elaborada por la Comisión redactora del primer borrador del Anteproyecto, indica que este precepto sería de aplicación “*en este momento, exclusivamente, a la Universidad de La Rioja*”.

Frente a lo que señala el precepto, las especialidades de la Universidades públicas en materia económica y financiera no derivan, en rigor, sólo de “*su régimen de autoorganización*”, sino también -y sobre todo- de la LO 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, cuyo art. 79 reconoce a las Universidades “*autonomía económica y financiera en los términos establecidos en la presente Ley*”.

Tal reconocimiento opera como instrumento de la autonomía universitaria constitucionalmente garantizada (art. 27.10 CE) y así lo explicita el Apartado X de la Exposición de Motivos de la LOU al señalar que “*la Ley reconoce expresamente la autonomía económica y financiera de las Universidades, aspecto fundamental de la autonomía universitaria*”.

De acuerdo con el art. 79.2 LOU, “*en el ejercicio de su actividad económico-financiera, las Universidades públicas se regirán por lo previsto en este Título y en la legislación financiera y presupuestaria aplicable al sector público*”. Lo que entraña, de un lado, que la futura Ley de Hacienda pública ha de resultarles, sin duda, de aplicación pues será *la legislación aplicable al sector público* al que pertenece. Pero también, de otra parte, la existencia de ciertas especialidades que, principalmente, se contienen, en la materia propia de este Anteproyecto, en el art. 81 LOU, rubricado “*Programación y presupuesto*”.

El artículo, recientemente modificado por RD-Ley 14/2012, de 20 de abril, somete a las Universidades al conjunto de principios que resultan de la LOEP (pf. 2º), determina el contenido de su Estado de ingresos (pf. 3º), prevé que “*la estructura del presupuesto de las Universidades, su sistema contable, y los documentos que comprenden sus cuentas anuales deberán adaptarse, en todo caso, a las normas que con carácter general se establezcan para el sector público*” (pf. 4º), establece el régimen general para la liquidación de su presupuesto y, en fin, las somete “*al control de los órganos de fiscalización de cuentas de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de las competencias del Tribunal de Cuentas* (pf. 5º).

Adicionalmente, el art. 84.3 LOU dispone que *“las entidades en cuyo capital o fondo patrimonial equivalente tengan participación mayoritaria las Universidades quedan sometidas a la obligación de rendir cuentas en los mismos plazos y procedimiento que las propias Universidades.”*

En definitiva, a los efectos de la norma proyectada, las Universidades públicas a que se refiere el art. 4.1 h) deben considerarse integradas en el Sector público autonómico y les será de aplicación la Ley de Hacienda, pero ello sin perjuicio de las especialidades que resulten de la LOU y de su régimen de autoorganización, menciones que han de hacerse constar en el precepto examinado.

**-Artículo 4.2.- (Ámbito de aplicación, Órganos con dotación presupuestaria diferenciada).**

El art. 4.2 del Anteproyecto es trasunto del art. 2.3 LGP, por lo que nada ha de comentarse al respecto. En efecto, el precepto se refiere, en el ámbito de la CAR (al igual que la DA 17ª LGP hace en el ámbito estatal), a los Órganos que, como este Consejo Consultivo, carecen de personalidad jurídica, pero tienen una dotación diferenciada en los Presupuestos Generales de la CAR. El precepto deja expresamente a salvo las especialidades que resultan de las normas rectoras de su régimen económico y presupuestario, que, en el caso del Consejo Consultivo, son las contenidas en el art. 17 de nuestra Ley 3/2001 reguladora. El precepto es, pues, respetuoso con la independencia orgánica y funcional que el art. 42 EAR '99 y el art. 2.2 de nuestra expresada Ley reguladora reservan a este Órgano estatutario, y en garantía de la cual tiene reconocido dicho régimen peculiar.

**-Artículo 4.5.- (Ámbito de aplicación, otros entes).**

Para precisar con más detalle a qué entidades va destinado el precepto debería completarse la mención “Sección Administraciones públicas” con la indicación “Subsector Comunidades Autónomas”. En este sentido, el apartado 2.72 del Reglamento UE/2223/1996, del Consejo, de 25 de junio de 1996, relativo al Sistema europeo de cuentas nacionales y regionales de la UE, delimita así dicho Subsector, numerado como S.1312:

*2.72. Definición: El subsector «Comunidades Autónomas» está formado por las Administraciones que constituyen unidades institucionales diferenciadas y que llevan a cabo algunas funciones de Administración pública a un nivel inferior al de la Administración central y superior al de las Corporaciones locales, con excepción de las Administraciones de Seguridad Social de las propias Comunidades Autónomas. En el subsector S.1312, se incluyen las instituciones sin fines de lucro controladas y financiadas principalmente por las Comunidades Autónomas y cuya competencia abarca únicamente el territorio económico de éstas”.*

## **-Artículo 6.- Régimen jurídico aplicable al sector público autonómico.**

La redacción del art. 6.1 del Anteproyecto debe ser completada con una remisión a la legislación estatal, si se pretende describir –siquiera sea de modo general- el marco normativo rector de la actividad económica y financiera del sector público autonómico, pues la legislación del Estado resulta de general aplicación.

Como exponemos en este dictamen, la autonomía financiera de la CAR encuentra su fundamento y sus límites en el conjunto normativo que constituye el “bloque de constitucionalidad” y, por tanto, la normativa estatal integra de modo natural el régimen jurídico de *su* Hacienda Pública.

Esa normativa estatal no está compuesta sólo por la LGT y la LGP y sus reglamentos, sino también por la LOFCA, la LOEP y, de modo preeminente, por la propia CE y el EAR’99.

Numerosas legislaciones autonómicas en esta materia incluyen fórmulas de remisión al Derecho estatal. Así, el art.3 del Decreto Leg. 1/2002, de 19 de noviembre, de Hacienda de Castilla la Mancha, remite a “*la legislación general del Estado en la materia que resulte de aplicación de acuerdo con la Constitución y el Estatuto de Autonomía...*”; y el art. 4.1 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de Hacienda de Castilla y León, incluye una referencia expresa a “*la normativa estatal de general aplicación*”.

Por igual motivo se estima que debe incluirse una mención al Derecho supletorio de primer grado (las normas de Derecho administrativo) y al de segundo (las de Derecho común, *ex art. 4.3 Cc*), mención que luce en el art. 4.3 LGP, o en los arts. 4 de la Ley de Hacienda de Castilla y León y 3.e) de la de Castilla la Mancha antes citadas.

### **Sexto**

#### **Análisis del Título I del Anteproyecto sobre el régimen jurídico de la Hacienda pública de la CAR**

## **-Artículo 7.- Recursos o derechos económicos de la Hacienda pública autonómica.**

En la determinación de “*los recursos o derechos económicos de la CAR*” el precepto comienza remitiéndose, a “*lo establecido en el Estatuto de Autonomía de La Rioja*”, que efectivamente enumera en su art. 45 los “*recursos de la Comunidad Autónoma*”.

Entre la relación de “*recursos*” contenida en el precepto estatutario y la que contiene el legal se aprecia una diferencia relevante pues, mientras aquél (art. 45, j EAR’99) hace

referencia a “*la participación en el Fondo de Compensación Interterritorial y en otros Fondos*”, el art. 7.1 h) proyectado alude a “*la participación en el Fondo de Compensación Interterritorial y en otros Fondos del sistema de financiación autonómica.*”

En este punto, ha de advertirse que no hay motivo para que el precepto legal acote, minorándolo, el ámbito de aplicación del estatutario, que es de superior rango jerárquico. Por ello, procede la supresión del **último inciso del art. 7.1 h)**, ya que el tenor literal del art. 45 j) del Estatuto no limita los “*fondos*” a los que se refiere a los establecidos en el seno del sistema de financiación autonómica.

Véase en este punto cómo el art. 4 LOFCA dispone que las CC.AA pueden obtener recursos del “*Fondo de Cooperación Interterritorial*” (art. 4.2 b), del “*Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales* (art. 4.1 d), así como –en términos amplios- de “*las participaciones en los ingresos del Estado a través de los fondos y mecanismos que establezcan las leyes*” (4.1 f).

#### **-Artículo 8.- Normas comunes a los derechos de la Hacienda pública autonómica.**

Definida la Hacienda pública autonómica como el “*conjunto de derechos y obligaciones de contenido económico cuya titularidad corresponde a la Administración General de la Comunidad Autónoma y a sus organismos públicos* (art. 2) el art. 8.2, para ser coherente con los arts. 2 y 8.1, debería decir “*la administración de los derechos de la Hacienda pública autonómica corresponde, según su titularidad, a la consejería con competencias en materia de Hacienda y a los organismos públicos...*”, en lugar de “*y a los organismos autónomos*”.

El art. 8.3 (“*el manejo o custodia de fondos o valores de naturaleza pública podrá encomendarse a personas o entidades privadas, que deberán prestar garantías en los casos, cuantía y forma que se determine reglamentariamente*”) constituye una reproducción del art. 6.2 LGP, al respecto del cual afirmó el Consejo de Estado en su Dictamen 2096/2003 (F.J.A.2) que “*debería incluirse una referencia expresa al texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, en tanto norma marco aplicable y con independencia, como afirma el Ministerio de Economía, de que resulte evidente que “la colaboración entre la Administración y las personas o entidades privadas habrá de realizarse en el marco de la legislación vigente de contratos de las Administraciones Públicas”.*

Este Consejo Consultivo comparte esa observación y entiende que el precepto habría de remitirse al vigente RD-Leg. 3/2011, de 14 de noviembre, que aprueba el TRLCSP.

**-Artículo 9.- Límites a que están sujetos los derechos de la Hacienda pública autonómica.**

En el inciso primero del art. 9.3, se contiene un error de remisión, pues la excepción establecida por el precepto ha de ir referida al art. 12.3 del Anteproyecto (relativo a la posibilidad de alcanzar los acuerdos o convenios previstos en la legislación concursal), no al art. 12.2. El error se arrastra del art. 7.3 LGP, que sigue reenviando al “*apartado 2 del artículo 10*”, aun cuando dicho art. 10.2 ha sido reenumerado (ahora es el art. 10.3) por la introducción en la LGP, en virtud de Ley 7/2012, de 29 de octubre, de un nuevo art. 10.2.

**-Artículo 9.3 *in fine*.- Límites a que están sujetos los derechos de la Hacienda pública autonómica, especialmente en procedimientos de mediación contencioso-administrativa.**

En armonía con el art. 7.3 LGP, el art. 9.2 del Anteproyecto establece como regla general que “*no se podrá transigir judicial ni extrajudicialmente sobre los derechos de la Hacienda pública autonómica, ni someter a arbitraje las contiendas que se susciten respecto de los mismos, sino mediante acuerdo del Consejo de Gobierno, a propuesta de la consejería competente en materia de Hacienda, previo dictamen del Consejo Consultivo*”.

Como excepción a esa exigencia general de un pronunciamiento del Consejo Consultivo, el art. 9.3 *in fine* del Anteproyecto establece que “*no será preciso el dictamen del Consejo Consultivo cuando se trate de acuerdos formalizados en el seno de un procedimiento de mediación judicial en el ámbito contencioso administrativo.*”

Por referirse a las competencias del Consejo Consultivo, procede, pues, que nos pronunciemos preceptivamente sobre la conformidad al bloque de constitucionalidad de esta excepción contemplada por el Anteproyecto:

**A) Antecedentes y preceptividad del dictamen consultivo en materia de transacciones.**

La intervención previa y preceptiva de los Altos Órganos Consultivos en materia de transacciones judiciales y extrajudiciales, así como de sometimiento a arbitraje, mediación o compromiso de los derechos de la Hacienda pública, goza de una larga tradición en nuestro Derecho.

El art. 6 de la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda pública, de 1 de julio de 1911 (LAC), autorizaba al Estado a realizar transacciones respecto de los derechos de la Hacienda, siempre que fuera mediante Real Decreto y previo dictamen del Consejo de Estado en Pleno. Este precepto se ha venido repitiendo en los textos legales posteriores.



Así, entre otras disposiciones, en la Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1977 (LGP'77), en su posterior Texto Refundido aprobado por RD-Leg. 1091/1988 (LGP'88), y en la vigente Ley 47/2003 (LGP'03, art. 7.3). Igualmente en el art. 31 de la Ley estatal 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones públicas (LPAP) y, en el ámbito de la CAR, en el art. 48 de la Ley 11/2005, de 18 de octubre, de Patrimonio de la CAR (LPCAR).

El Consejo Consultivo de La Rioja ha asumido las funciones que, en el ámbito de la CAR, atribuye al Consejo de Estado la legislación estatal pues, como establece el art. 12.1 de nuestro vigente Reglamento (aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero), “*con carácter general, el dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja será preceptivo cuando, en el ámbito competencial de la CAR, la legislación aplicable lo requiera del Consejo de Estado o del órgano Consultivo Superior de la Comunidad Autónoma*”, siendo así que, en la materia de transacciones que ahora nos ocupa, dicho dictamen es exigido por los precitados arts. de la LGP'03 y la LPAP, en relación con el art. 21.8 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, reguladora del Consejo de Estado (LOCE), como específicamente ratifican los arts. 11 h), de nuestra Ley reguladora 3/2001, y 12.2.H), de nuestro vigente Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002 y, anteriormente, también el art. 8.4.G) de nuestro primer Reglamento, aprobado por Decreto 33/1996.

#### **B) Naturaleza y finalidad de la necesaria intervención consultiva en esta materia.**

Comprender adecuadamente la naturaleza y los fines de la intervención de los Altos Órganos Consultivos en esta materia resulta es crucial para enjuiciar la posibilidad –no ya la mera conveniencia- de suprimir tal intervención.

Sobre esta cuestión, el Consejo de Estado ha sentado un sólido cuerpo de doctrina (Dictámenes nº 41.546/78, de 26 de enero, 44.772/82, de 23 de diciembre, 47.170/85, de 28 de febrero, 764/92, de 9 de julio o 3239/2003, de 18 de diciembre) del que este Consejo Consultivo ha tenido ya ocasión de hacerse eco (cfr. nuestro D.8/1996).

En efecto, de acuerdo con el art. 1809 del Código civil, “*la transacción es un contrato por el cual las partes, dando, prometiendo o reteniendo cada una alguna cosa, evitan la provocación de un pleito o ponen término al que habían comenzado*”, de modo que, como señala el Consejo de Estado en su Dictamen de 18 de diciembre de 2003:

*“Son tres las circunstancias que deben concurrir para poder acudir al instituto de la transacción: i) en primer lugar, se requiere la existencia de una relación jurídica dudosa, controvertida o, al menos, tenida como tal por las partes. Por tanto, el Código Civil español no exige la existencia formal del litigio, sino que basta la existencia de una relación jurídica dudosa, cuya incertidumbre venga a eliminar precisamente la transacción. (...; ii) en segundo lugar, debe concurrir la voluntad de las partes de eliminar la controversia, estableciendo para el futuro una situación segura (y; iii)*

*finalmente, las partes deben otorgarse concesiones recíprocas, como medio para poner fin a la situación controvertida. (...) Sólo cuando concurren los citados requisitos, y además la materia sobre la que recae el convenio es disponible para las partes, es admisible la transacción. Desde esta perspectiva, la transacción puede recaer sobre cualquier cosa, derecho -real o de crédito- o relación jurídica susceptible de disposición.”*

Precisamente porque la transacción, al entrañar “*recíprocas concesiones*”, constituye para las partes un acto de disposición (Dictamen del Consejo de Estado de 18 de diciembre de 2003), nuestro ordenamiento jurídico ha establecido desde antiguo previsiones específicas para las entidades públicas cuyos bienes y derechos están –mediata o inmediatamente - llamados a satisfacer los intereses generales (art. 103.1 CE), lo que exige adoptar las garantías precisas para asegurar su buen uso y gestión; y, tras promulgación de la CE, para preservar también el respeto a los principios constitucionales en materia de gasto público. Como continúa recordando el Dictamen 3239/2003:

*“Por lo que afecta al Estado y demás entes públicos, la legislación española ha sido pródiga en afirmar la excepcionalidad del procedimiento transaccional y en exigir las más acabadas solemnidades para su resolución desde que se promulgara el Real Decreto de 24 de octubre de 1849”.*

Esa “*excepcionalidad del procedimiento transaccional*” y la “*exigencia de las más acabadas solemnidades para su resolución*” se ha traducido, en las diferentes legislaciones, en el establecimiento de una serie de garantías del buen uso de los caudales públicos. Una de ellas es la necesaria tramitación del oportuno expediente, cuya resolución corresponde al Consejo de Ministros (art. 7.3 LGP y art. 31 LPAP) o al Consejo de Gobierno de la CAR (art. 48 LPCAR). Como dijimos en nuestro D 8/96, con cita de la doctrina del Consejo de Estado, esa atribución constituye “*una reserva de dicha competencia al órgano de máximo nivel administrativo*” que “*no es un mero requisito de eficacia, sino de validez, no susceptible de delegación*”.

Idéntica función de garantía del adecuado uso de los recursos públicos ha de predicarse de la intervención previa y preceptiva del Consejo de Estado o del Consejo Consultivo de La Rioja. En el ejercicio de esa función tutelar, la intervención de los Altos Órganos Consultivos, como señala el Dictamen del Consejo de Estado de 18 de diciembre de 2003:

*“está dirigida básicamente a la comprobación de la corrección formal del procedimiento seguido en este expediente, la concurrencia de los requisitos que definen una transacción y la valoración de las prestaciones y contraprestaciones transaccionales desde la perspectiva de la defensa de los intereses públicos, de la recta aplicación del ordenamiento jurídico y de los criterios básicos de justicia.”*

Además del inexcusable examen de los aspectos formales de la transacción (competencia, procedimiento), merecen especial atención: i) la concurrencia de los requisitos que definen una transacción; y ii) la valoración de las prestaciones y

contraprestaciones transaccionales desde la perspectiva de la defensa de los intereses públicos, de la recta aplicación del ordenamiento jurídico y de los criterios básicos de justicia. En efecto:

-El primero de los requisitos previos a cualquier acuerdo transaccional es la existencia de una situación jurídica litigiosa o incierta. Naturalmente, los incentivos para someter a transacción una determinada relación jurídica -con las consecuencias dispositivas que ello conlleva- serán para las partes tanto menores cuanto menor sea la incertidumbre que aqueje a ese litigio. Y mensurar adecuadamente esa incertidumbre requiere una ponderación experta de aspectos fácticos y jurídico-normativos que, además, ha de ser necesariamente casuística.

-El segundo de los requisitos de la transacción (el deseo o intención de las partes, movidas por un *timor litis*, de sustituir la relación incierta por otra cierta e incontestable) es de naturaleza esencialmente subjetiva, lo que *a priori* casa mal con las exigencias de objetividad en la gestión de los recursos públicos, de la que es trasunto el principio de legalidad de la actuación administrativa, singularmente en materia de gasto público (arts. 9.1, 9.3, 103.1 y 133.4 CE, por todos); y, correlativamente, obliga a establecer mecanismos llamados a objetivar ese *timor litis* reduciéndolo a parámetros que sean compatibles con las exigencias constitucionales en materia de gasto público.

-Las “*recíprocas concesiones*”, o prestaciones y contraprestaciones mutuas que han de satisfacer las partes del negocio transaccional, también son susceptibles de valoración en cuanto a su justeza para cada una de ellas, esto es en cuanto a la existencia de una adecuada proporción o ajustamiento entre lo que cada parte da o sacrifica y el beneficio que obtiene eliminando la incertidumbre que para ella resulta de la relación litigiosa que busca eliminar mediante la transacción. Esa exigencia de una adecuada proporción en las prestaciones también es incardinable en los principios constitucionales en materia de gasto público, como los de eficiencia, economía y equidad en la asignación de los recursos públicos (art.31.2 CE), así como en los más generales de interdicción de la arbitrariedad de la Administración (art. 9.3 CE).

En la valoración y adecuada ponderación de las cuestiones enumeradas, la intervención de los Altos Órganos Consultivos constituye así una garantía de la observancia de los principios constitucionales rectores del gasto público. Y ello por cuanto, para la formación de la voluntad interna de la Administración, se hace preciso que ésta recabe y conozca, con carácter previo y preceptivo a emitir su declaración de voluntad transaccional, la opinión fundada en Derecho de unos Cuerpos Consultivos en los que concurren dos notas: i) de un lado, su composición, colegiada y caracterizada por la especialización jurídica de sus miembros (art. 3.1 Ley riojana 3/2001); y ii) de otro, su

autonomía orgánica y funcional respecto de la Administración activa (art. 42 EAR '99 y art. 2.2 Ley 3/2001).

Como ya expusimos en nuestro Dictamen 8/1996 (F.J.3, C):

*“El carácter de previo que tiene nuestro dictamen, lo convierte en «antecedente necesario para que la transacción pueda autorizarse», hasta el punto de que el Consejo de Estado se ha referido a esta intervención como «un supuesto claro y típico de tutela administrativa» (Dictamen 41.546, de 26 de enero de 1978, Recopilación de Doctrina Legal 1978, § 107). La defensa de los intereses públicos que pueden verse comprometidos justifica la intervención del Consejo de Estado o, en nuestro caso, del Consejo Consultivo, pues «a él se confía una experta valoración de las causas que generan la inseguridad jurídica desde el punto de vista de la entidad pública afectada y de la justeza, al menos en términos generales, del intercambio, a fin de que los intereses públicos queden debidamente salvaguardados»...”.*

### **C) La función de garantía mínima que cumple el art. 9.3 LGP a este respecto.**

Es parecer de este Consejo Consultivo que, cuando el art. 7.3 LGP contempla la intervención previa y necesaria del Consejo de Estado en materia de transacciones y figuras similares, como el compromiso, la mediación o el arbitraje, no establece sólo -y no principalmente- una especialidad organizativa o de procedimiento privativa de su Hacienda que el legislador autonómico pueda obviar en virtud de su potestad de autoorganización (art. 8.1.1 y 8.1.2 EAR '99); sino, más allá, un mecanismo general de garantía de la observancia de los principios constitucionales en materia de gasto público.

Al respecto, hemos de recordar la doctrina constitucional –recientemente recapitulada por la STC 135/2013 (FF.J.3, B) y 3 C)- según la cual el artículo 149.1.14 CE, habilita al Estado para:

*“el establecimiento de las normas y principios comunes de la actividad financiera de las distintas haciendas que tiendan a asegurar los principios constitucionales que, conforme a nuestra Constitución, han de regir el gasto público”, añadiendo el F.J.3 C) que “cuando se esté abordando la regulación de los derechos y obligaciones de contenido económico de las Administraciones públicas o cuando el objeto de la regulación sea la protección o preservación de los recursos públicos que integran las Haciendas, nos encontraremos ante preceptos que tienen su anclaje en el art. 149.1.14 CE”.*

La LGP opera, pues, en este aspecto, como una *Ley de garantías mínimas* del adecuado cumplimiento de los principios constitucionales en materia de gasto público; de la que el legislador autonómico riojano podrá apartarse, pero siempre para establecer otras iguales o superiores, no para demediarlas o rebajarlas

Y desde esta perspectiva –repárese bien: no organizativa o procedimental, sino de auténtica relevancia constitucional- la norma proyectada merece a este Consejo una

opinión desfavorable en cuanto entraña un empeoramiento de la condición jurídica de la Hacienda pública autonómica respecto a la Hacienda del Estado.

**D) Análisis concreto de la excepción prevista en el art. 9.3 *in fine* del Anteproyecto.**

Como hemos señalado antes, el art. 9.3 *in fine* del Anteproyecto prevé excluir la intervención del Consejo Consultivo “*cuando se trate de acuerdos formalizados en el seno de un procedimiento de mediación judicial en el ámbito contencioso administrativo*”.

Atendida la redacción del precepto, lo primero que ha de ponerse de manifiesto es que, en la actualidad, más allá de los límites “*de máximos*” que resultan de los arts. 88.1 y 4 LPAC y 77.3 LJCA, no existe un marco legal de referencia que delimite con precisión qué concretos asuntos (por razón de la materia, de la cuantía o de las potestades administrativas ejercitadas) son o no susceptibles de mediación judicial y ulterior acuerdo en vía contencioso-administrativa. Y así, la norma proyectada -que habla en pretérito de acuerdos formalizados-, permitiría a la Autoridad administrativa aceptar *ad casum* una mediación judicial y un posterior acuerdo transaccional, lo que pugna con las exigencias de seguridad jurídica y legalidad en materia de gasto público (arts. 9.3 y 133.4 CE) y con el carácter limitado -y, por ello, de interpretación restrictiva- de las posibilidades de disponer de los bienes y derechos de la Hacienda pública que proclama el art 7 LGP y el propio art. 9 del Anteproyecto.

Aunque tal marco legal existiera, la intervención posterior de un Órgano judicial en un acuerdo transaccional no hace innecesaria ni es incompatible con la previa del Alto Órgano Consultivo.

De entrada, el propio ordenamiento prevé tal compatibilidad. La transacción a que se refieren el art. 7.3 LGP, sus precedentes legislativos y sus normas hoy concordantes es tanto la judicial como la extrajudicial, pues el art. 1.809 Cc contempla ambas. El art. 77.1-2 LJCA recuerda que los representantes procesales de la Administración “*necesitarán la autorización oportuna para llevar a efecto la transacción, con arreglo a las normas que regulan la disposición de la acción por parte de los mismos*”, y en parecidos términos se expresa el art. 88.1 LPAC.

Si ambas intervenciones son compatibles es porque se despliegan en planos distintos y obedecen a fines también diferentes:

-El dictamen del Consejo Consultivo opera en el proceso de formación de la voluntad interna de la Administración y entraña una acción reflexiva enderezada a calibrar, desde la óptica estricta del interés patrimonial de la Administración y de la preservación del gasto e interés públicos, la “*procedencia y oportunidad*” de la

transacción (Dictamen del Consejo de Estado 44.772/82, de 23 de diciembre). Ello obliga a ponderar -como antes expusimos- el grado de incertidumbre que la relación jurídica plantea para la Administración, así como la mayor o menor necesidad que ésta tenga de ponerle término mediante pacto y la aceptabilidad para la Administración de los sacrificios económicos que tenga que asumir a tal fin. En definitiva: “*la concurrencia de los requisitos exigidos*” y, además, “*la voluntad de transigir y la idoneidad de los términos en los que ésta (la transacción) proyecta plasmarse*”.

-Por el contrario, la intervención del Órgano judicial contencioso administrativo - como es inherente al ejercicio de la función jurisdiccional *ex art. 117 CE*- es la propia de otro Poder del Estado, que, además, actúa *a posteriori* y no *a priori*. En efecto, en una consideración más general, el que toda forma de actuación administrativa pueda ser sometida a una ulterior revisión jurisdiccional (arts. 106.1 CE, 1.1 LJCA y 9.4 LOPJ, entre otros) no impide que la producción previa de esa actuación administrativa esté sujeta a la observancia de un conjunto de garantías encaminadas a asegurar *a priori* el acierto y legalidad del actuar administrativo, garantías que no dejan de ser necesarias por la eventualidad de una futura fiscalización judicial y que se justifican por la atribución a las Administraciones públicas de una posición jurídica exorbitante respecto a los sujetos de Derecho común, caracterizada por las prerrogativas de autotutela declarativa y ejecutiva que el ordenamiento confía a las Administraciones públicas (arts. 103.1 CE y arts. 56, 57, 94 LPAC, por todos) como instrumento para el eficaz servicio a los intereses generales cuya tutela tienen encomendada (art. 103.1 CE)

Y es que todo procedimiento administrativo (piénsese en los sancionadores, expropiatorios o en el tramitado para aprobar una disposición general) constituye en sí un instrumento formal llamado a hacer llegar al órgano competente para su resolución los elementos de hecho y de Derecho necesarios para procurar *ex ante* la conformidad a Derecho de la actuación administrativa, lo que incluye, claro está, la protección de los derechos del administrado, pero también la de la posición jurídica de la Administración. A tal función sirven, sin ánimo de exhaustividad, la audiencia al interesado (art. 105 c) CE), los actos de instrucción y alegaciones (arts. 78 y 79 LRJPAC), la práctica de prueba (arts. 80 y 81), la petición de informes (arts. 82 y 83), los mecanismos de participación de los interesados y de información pública (arts.84 a 86), o incluso la atribución de ciertas competencias administrativas a órganos especializados por razón de la materia (v gr, Jurado de Expropiación, *ex art. 34 y 35 LEF*). Esas garantías pueden incluso operar también *a posteriori*, sirviendo como ejemplo ciertas formas de actuación de la Intervención General, o del Tribunal de Cuentas en materia de fiscalización y control económico y financiero.

Por ello, el dictamen previo y preceptivo de los Altos Órganos Consultivos, desde luego también el que se emite en materia de transacciones y arbitrajes *ex art. 7.3 LGP*, se incardina dentro de esas garantías de procedimiento dirigidas a asegurar la conformidad a Derecho de la actuación administrativa.

En esta misma línea, hemos de recordar también que la posición constitucional del juez y de la Administración pública en relación con el ordenamiento jurídico, al que necesariamente han de ajustarse la transacción o acuerdo proyectados, no son coincidentes. Mientras la Administración ha de sujetar su actuación a un bloque de legalidad - Constitución, Leyes, Reglamentos- en el que no le es dado derogar singularmente éstos últimos (art. 52.2 LPAC), los órganos jurisdiccionales pueden inaplicar las normas infralegales que consideren contrarias “*a la Constitución, la Ley y el principio de jerarquía normativa*” (art. 6 LOPJ).

En fin, la intervención judicial prevista por el art. 77 LJCA se produce necesariamente en un asunto concreto, pudiendo suceder que un determinado acuerdo transaccional no parezca, aisladamente considerado, lesivo para el interés público; pero sí serlo -y gravemente- si se contempla desde la perspectiva general de la actuación presente y futura de la Administración pública.

Como ejemplo ilustrativo, una transacción concreta en torno a un justiprecio expropiatorio puede revestir escasa entidad económica; pero resultar de la aplicación de un criterio de interpretación normativa que, extendido a otros supuestos, generaría un elevado coste para la Administración pública; cuya posición procesal en futuros litigios habría quedado seriamente comprometida por aquel precedente, que podría ser invocado por otros eventuales recurrentes.

También es de señalar que la intervención del Consejo Consultivo de La Rioja, como es sabido, en absoluto dilata el procedimiento y, además, la consulta puede ser formulada, en su caso, con carácter de urgente (art. 30.1 de nuestra Ley reguladora 3/2001).

La única excepción admisible es la contenida en el art. 12.3 del Anteproyecto, referida a los acuerdos alcanzados en el seno de procedimientos concursales, ya que la misma se justifica en la medida en que, para tales casos, existe un específico marco legal de referencia (la Ley Concursal) que: i) describe los supuestos de hecho en los que una persona ha de ser declarada en concurso; ii) prevé la inexclusable intervención judicial en la constatación de esos requisitos a fin de proceder, mediante Auto, a la declaración del concurso; y iii) determina los límites cuantitativos y temporales a los que están sujetos los convenios entre acreedores y deudores. Pero obsérvese que, en la regulación de los procesos concursales, es el propio legislador quien extrae los convenios concursales de la regulación general en materia de transacciones y compromisos y lo hace en términos de

*ius strictum*, en atención a la propia especificidad inherente a la situación concursal (la concurrencia de créditos) y a la necesidad de que esa concurrencia se produzca ordenadamente (*par condicio creditorum*) de modo que, en su caso, permita al deudor continuar con su actividad económica.

### **E) Recapitulación conclusiva.**

En resumen, la participación de los Altos Órganos Consultivos en este ámbito, lejos de devenir innecesaria por la intervención posterior de un órgano jurisdiccional, constituye un mecanismo necesario de tutela de los intereses económicos propios de la Administración. Consideramos, pues, que la supresión de esta garantía empeora la posición jurídica de la Hacienda pública autonómica, motivo por el que este Consejo dictamina desfavorablemente el art. 9.3 *in fine* del Anteproyecto y estima que debe ser suprimido.

### **-Artículo 11.- Normas generales.**

Este artículo encabeza la Sección 2ª (del Capítulo I del Título I) del Anteproyecto, sobre el *régimen jurídico de los derechos de naturaleza pública de la Hacienda pública autonómica*.

Esta Sección sigue una sistemática semejante a la de la LGP, en tanto considera que son derechos de naturaleza pública “*los tributos y los demás de contenido económico... que deriven del ejercicio de potestades administrativas*” (art. 8.1, equivalente al 5.2 LGP); y establece que los recursos de naturaleza tributaria se registrarán por su “*normativa específica*” (art. 6.2 a) del Anteproyecto y 4.2 a) LGP).

Esa remisión general a las especialidades que resulten para los tributos de su “*normativa específica*” se reproduce después, positiva o negativamente, en numerosos preceptos de esta Sección del Anteproyecto. A título de ejemplo: arts 12.1 (prerrogativas correspondientes a los derechos de naturaleza pública) 13.1 y 13.2 (nacimiento, adquisición, extinción), 14.1 (providencias de apremio), 16.1 y 16.2 (compensación), 19.1 (prescripción), 21.3 (intereses), 24 (tributos propios) y 25 (tributos cedidos).

Con todo, la remisión a la normativa tributaria que realiza el Anteproyecto es, por su generalidad, muy poco precisa. Y así, en línea de principio, se advierte la inexistencia de un inciso semejante al del art. 9.1 LGP que, tras proclamar que “*los derechos de naturaleza pública de la Hacienda pública estatal se regularán por las reglas contenidas en esta Sección y en las normas especiales que les son aplicables*”, señala que “*en particular, la aplicación de los tributos se ajustará a lo dispuesto en la Ley General Tributaria de acuerdo con su sistema de fuentes.*”



Resultan evidentes la importancia económica de esta concreta clase de recursos públicos y su elevado grado de especificidad jurídico-normativa (no en vano están regulados, en paralelo a la LGP, por un bloque normativo distinto, cuya norma de cabecera es la LGT). Obsérvese, así, cómo la DA 12ª del Anteproyecto, en materia de comprobación de valores en ciertos tributos cedidos, se remite de modo expreso al art. 57 LGT.

Como ya hemos tenido ocasión de exponer, la LGT y sus disposiciones de desarrollo, en tanto que dictadas al amparo de los núms. 1, 8, 14 y 18 del art. 149.1 CE, son de aplicación tanto a los tributos propios de la CAR como a los tributos cedidos a ésta por el Estado. Así, art. 20.4 LOFCA (SSTC 116/94, 19/87, 14/86 o 192/00) y, en iguales términos, el Dictamen del Consejo de Estado núm. 1403/2000, de 22 de mayo.

Por ello, estimamos que resultaría pertinente la inclusión de una remisión *in genere* a la LGT en el art. 11.1 del Anteproyecto, del mismo tenor que la que contiene el art. 9.1 LGP.

**-Artículo 12.- Prerrogativas correspondientes a los derechos de naturaleza pública de la Hacienda pública autonómica.**

El art. 12.3 del Anteproyecto viene a reproducir el contenido del actual art. 164.4 LGT, si bien ha de llamarse la atención sobre el hecho de que, careciendo la CAR de competencia en materia mercantil, procesal y civil (materias reservadas a la competencia exclusiva del Estado *ex arts.* 149.1. 6 y 8 CE), debería corregirse el tenor del precepto indicando -de modo menos categórico que el que luce en el inciso primero proyectado- que la Hacienda pública gozará del derecho a abstenerse en los procesos concursales en los supuestos previstos por la legislación concursal.

Además, ese privilegio no podrá ejercerse sino “*en los términos previstos en la legislación concursal*”, como señala el art. 164.4 LGT y como resulta, por otra parte, del carácter de *lex specialis* que ha de atribuirse a los preceptos reguladores de los procedimientos concursales.

Nótese en este punto que la DA 8ª LGT determina la inescindible vinculación del régimen del ejercicio de estos privilegios a la legislación concursal, señalando que “*lo dispuesto en esta Ley se aplicará de acuerdo con lo establecido en la legislación concursal vigente en cada momento*”, mención que debería incluirse también en el precepto proyectado en cuanto explicitaría -en aras de la necesaria seguridad jurídica- una fórmula adecuada de remisión normativa.

**-Artículo 13.- Nacimiento, adquisición y extinción de los derechos de naturaleza pública de la Hacienda pública autonómica.**

En línea con lo observado respecto al art. 11, se advierte también de la omisión de la cita de la LGT en el **art. 13.2** (que, sin embargo, sí alude al Reglamento General de Recaudación) y su sustitución por la expresión “*normativa tributaria*”. Y lo cierto es que, precisamente, las cuestiones relativas al nacimiento, adquisición y extinción de los derechos de naturaleza tributaria son materia que forma parte del núcleo mismo de la obligación constitucional de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos (art. 31.1 CE) en relación con la cual el Estado puede y debe establecer un régimen jurídico homogéneo que garantice la igualdad básica de todos los españoles en su cumplimiento (art. 149.1.1 CE) y en sus relaciones ante las Administraciones tributarias (art. 149.1.18 CE) lo que hace, precisamente, a través de la LGT y sus disposiciones de desarrollo. Por ello, consideramos que debe incluirse en ellos la indicada remisión normativa.

**-Artículos 16.- Compensación de deudas.**

Este precepto y el 17 del Anteproyecto reproducen el sentido, respectivamente, de los arts.14 LGP y 57 RGR. Constatamos, sin embargo, ciertas diferencias que procede examinar.

El proyectado art. 16.2, homólogo del art. 14.2 LGP, incurre en lo que creemos es un error, por cuanto el ámbito subjetivo del art. 14.2 LGP “*Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales*” no es simétrico al que delimita el art. 16.2 del Anteproyecto, que se refiere a la “*Administración General del Estado y las entidades locales*”. Lo simétrico al término “*Comunidades Autónomas*” del art. 14.2 LGP sería “*Estado*” o “*sector público estatal*”. Esto es, el Estado en su conjunto, y no sólo la Administración territorial (la General del Estado), con exclusión del resto de las entidades que integran el Sector público estatal.

Para advertir el error, basta comprobar que el art. 14.2 LGP se refiere a las relaciones *externas* con otras Administraciones (CC.AA y entidades locales); y, sin embargo, el art. 14.3 LGP hace referencia a la compensación en las relaciones *internas* del sector público estatal esto es: i) las que median entre la Administración General del Estado y las entidades dependientes de ellas (“*organismos autónomos, la Seguridad Social y cualesquiera otras entidades de derecho público*); y ii) las que vinculan a las entidades del Sector público estatal “*entre sí*”.

El art. 14.2 LGP -y también el art. 16.2 del Anteproyecto- han de ponerse en conexión, por lo demás, con el art. 109 LBRL, que prevé la extinción por compensación de las deudas que tengan “*el Estado, las CC.AA, los organismos autónomos, la Seguridad*

*Social y cualesquiera otras entidades de Derecho público (...) con las entidades locales, o viceversa (...) cuando se trate de deudas vencidas, líquidas y exigibles.”*

Por tanto, entendemos que debería modificarse en este punto la redacción del art. 16.2 del Anteproyecto pues, en la medida en que actualmente sólo se refiere a la “*Administración General del Estado*”, podría interpretarse erróneamente (argumento *inclusio unius, exclusio alterius*) que la expresión “*organismos autónomos y cualesquiera otras entidades de Derecho público*” que contiene el art. 16.3 del Anteproyecto se refiere, no sólo a las entidades del sector público autonómico, sino también a las del estatal, lo que, obviamente, no sería correcto pues lo que se ha de regular “*por su legislación específica*” no son sólo las relaciones entre la Hacienda pública autonómica y la “*Administración General del Estado*”, sino también las que se contraen entre aquélla y “*el Estado*” o “*el Sector público estatal*”. Tal es, recíprocamente, el sentido nítido que resulta del art. 14.2 LGP.

#### **-Artículo 17.- Compensación de oficio de deudas de entidades públicas.**

Este precepto es una reproducción del art. 57 RGR. En buena medida, su inclusión en el texto del Anteproyecto resulta equívoca porque, para ser coherente con el art. 16.2, el precepto debería arrancar señalando: “*sin perjuicio de lo dispuesto por el art. 16.2...*”, ya que, si existe una legislación específica que regule la compensación entre el sector público autonómico y otros, habrá de prevalecer ésta. El precepto es simétrico al art. 57 RGR en cuanto coloca como “*sujeto activo*” de la compensación a la CAR, pero incurre en dos omisiones trascendentes que han de corregirse:

-De un lado, la compensación sólo puede operar válidamente entre deudas “*vencidas, líquidas y exigibles*” pues es un medio de extinción simultánea y en la cuantía concurrente de obligaciones que existen entre quienes son, simultáneamente, acreedor y deudor (art. 1.196-3º y 4º Cc, 73.2 LGT, 109 LBRL, 57.1 RGR y, en las legislaciones autonómicas, por ejemplo, art. 22.5 DL 1/2002, que aprueba el TRLH de Castilla la Mancha). Habría de incluirse esa mención en el art. 17.1 del Anteproyecto.

-Y, de otro lado, a la entidad deudora no ha de notificársele sólo “*el acto de compensación*” una vez acordado, sino -mucho antes de ello- “*el inicio del procedimiento de compensación*”, así como “*el crédito*” que va a ser objeto de compensación (art. 57.3 RGR), pues, de no ser así, se colocaría a la entidad deudora en una injustificada situación de indefensión y se le depararía una inaceptable merma en sus posibilidades de actuación ante el procedimiento de compensación, lo que, adicionalmente, vulneraría el carácter de norma de *garantías mínimas* que ha de predicarse del RGR y los principios mismos de coordinación que han de gobernar las relaciones entre Administraciones públicas (arts. 103.1 CE y 3.1 Ley 30/1992, entre otros).

## **-Artículo 21.- Intereses.**

El contenido material del precepto es muy semejante al del art. 17 LGP, lo que resulta coherente con el hecho de que la norma estatal regula, en este aspecto, una cuestión que forma parte del régimen jurídico básico que disciplina las relaciones entre el administrado deudor y la Administración acreedora y en la que la legislación del Estado ha de considerarse como un *mínimo común normativo* que las legislaciones autonómicas han de respetar, como declaró la STC 14/1986 respecto a preceptos similares (arts. 58 LGT '63 y 36.2 LGP '77) al actual art. 17 LGP.

Así, la norma proyectada dispone que las cantidades adeudadas a la Hacienda pública autonómica devengarán el "*interés legal*" desde el día siguiente al de su vencimiento (art. 21.1). El interés legal es, a su vez, "*el que establezca para cada ejercicio la legislación del Estado*" (art. 21.2). De ambos párrafos, resulta un conjunto normativo idéntico al que conforman los arts. 17.1 y 17.2 LGP. Además, naturalmente, el artículo deja a salvo las especialidades existentes en materia tributaria (art. 21.3 del Anteproyecto, e igualmente art. 17.3 LGP) por lo que es llano que el precepto se aplica estrictamente a los créditos de Derecho público no tributarios.

Sucede, sin embargo, que el artículo proyectado introduce una distorsión terminológica innecesaria, tanto en relación con la norma estatal como con las restantes legislaciones autonómicas, que utilizan para referirse a esta clase de interés la denominación "*interés de demora*". Así, además del art. 17 LGP, arts. 27 de la Ley 1/2002, de Hacienda de Castilla la Mancha, art. 47 Ley 2/2006, de Hacienda de Castilla y León; art. 20 DLeg. 1/1999, que aprueba el TR de la Ley de Hacienda de Murcia, art. 24.1 Ley 5/2007, de Hacienda de Extremadura o art. 25.1 DLeg. 1/2000, que aprueba el TR de la Ley de Hacienda de Aragón, por solo citar algunos ejemplos.

Tal distorsión no aporta nada a la claridad del texto y puede dar lugar a confusiones y a problemas de interpretación y dificultar las necesarias remisiones inter-normativas.

Adicionalmente, el **art. 21.2** debería aclarar que el interés legal será el fijado para cada año por la "*Ley de Presupuestos Generales del Estado*".

Además, el inciso "*en la que es exigible el interés de demora*", contenido en el **art. 21.3**, habría de suprimirse por innecesario, dado que la remisión a "*las especialidades en materia tributaria*" ya resulta suficiente, pues no debe pensarse que el concepto de "*interés de demora*" tiene un significado unívoco en nuestro ordenamiento jurídico cuando, en función de cuál sea el bloque normativo regulador de cada relación jurídica, puede ser distinto.

Así, el concepto que rige en caso de impago de deudas de Derecho público no tributarias es el definido por el art. 17 LGP (art. 21 del Anteproyecto), pero, en el ámbito de las relaciones jurídico-tributarias, es el contemplado por el art. 26.6 LGT, que dispone que el interés de demora será *“el interés legal del dinero vigente a lo largo del período en el que aquél resulte exigible, incrementado en un 25 por 100, salvo que la Ley de Presupuestos Generales del Estado establezca otro diferente”*, añadiendo que, en ciertos supuestos, tales como *“aplazamiento, fraccionamiento o suspensión de deudas garantizadas”* por los medios en él señalados, *“el interés de demora exigible será el interés legal”*.

### **-Artículo 23.- Derechos de naturaleza privada de la Hacienda pública.**

El **art.23.2** dispone que podrán aplazarse o fraccionarse las cantidades adeudadas a la Hacienda pública autonómica en virtud de una relación jurídica de Derecho privado, *“en los casos y con las condiciones que establece la legislación patrimonial.”*

La norma -de redacción imprecisa- parece referirse a la Ley 11/2005, de 19 de octubre, de Patrimonio de la CAR (LPCAR), cuyo art. 102.7, relativo a la enajenación de bienes o derechos por la Administración, establece tres límites al aplazamiento: i) que nunca se acordará por plazo superior a diez años; ii) que habrá de garantizarse *“suficientemente mediante condición resolutoria explícita, hipoteca, aval bancario, seguro de caución u otra garantía suficiente usual en el mercado”*; y iii) que el interés nunca será inferior *“al legal del dinero”*.

La misma regulación luce en el art. 134 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP), a su vez desarrollado por el art. 99 de su Reglamento (RD 1373/2009, de 28 de agosto, RPAP), preceptos que carecen de carácter básico (DF 2ª LPAP y DF Única.3 RPAP), sin perjuicio de su posible aplicación supletoria en los aspectos no regulados por la CAR (art. 149.3 CE).

En suma, el art. 23.2 del Anteproyecto debería concretar la remisión y hacerla a la LPCAR; o, alternativamente, recoger los casos y condiciones a que estén sujetos los aplazamientos y fraccionamientos de los derechos de naturaleza privada de la Hacienda pública.

### **-Artículo 24.- Competencias en materia tributaria**

En el **apartado primero**, el inciso *“así como la fijación de los recargos”* habrá de completarse, pues el precepto se refiere a la fijación de los recargos *“sobre los tributos del Estado”*, como resulta de los arts. 48.1 c) y 55.1 EAR '99, que, en relación con el art. 17 d) LOFCA, proclaman -de conformidad con los arts. 31.3, 133.2 y 157.3 CE- el principio de reserva de Ley en las materias que recoge el art. 24.1 del Anteproyecto.

### **-Artículo 25.- Aplicación y revisión de los tributos cedidos por el Estado.**

Nuevamente en línea con lo señalado respecto a los arts 11 y 13.3, también se observa en el art.25, en relación con los tributos cedidos, una vaga mención a “*las demás Leyes que contengan disposiciones en materia tributaria*”, sin mencionar a la LGT ni a las Leyes generales y particulares reguladoras de la cesión de los distintos tributos a la CAR, a la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el Sistema de financiación de las CCAA de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía o a la Ley 21/2010, de 16 de julio, del Régimen de cesión de tributos del Estado a la CAR y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión. Por ello, consideramos que debe incluirse en ellos la indicada remisión normativa.

### **-Artículo 29.1.- Prerrogativas.**

A tenor del texto proyectado, las obligaciones de la Hacienda pública autonómica sólo serían exigibles por el procedimiento de apremio “*cuando no resulte posible aplicar los procedimientos de compensación o deducción de transferencias*”, añadiendo a continuación que, en ninguno de los tres casos, procede “*incluir los recargos ejecutivos*”.

En relación con la primera cuestión, la norma pretende regular el supuesto en el que la Hacienda pública autonómica es deudora de una entidad de otro Sector público, pues el procedimiento de apremio y los mecanismos de compensación y deducción sobre transferencias son los contemplados al efecto en la LGT (arts. 73.2, 74 y 163 y ss LGT), en la LGP (arts. 12 y 14 LGP) y en el RGR, que es aplicable al cobro de créditos de Derecho público -tributarios o no (arts. 1.1 y 2 RGR)- y que prevé esos instrumentos en sus arts. 57 y sus concordantes, 60 y 70 ss RGR.

Estas disposiciones son aplicables a la Hacienda estatal; también a las Haciendas locales, de acuerdo con el art. 2.2 TRLHL (RD-Leg. 2/2004, de 5 de marzo); y, en aquello que tengan de normas *mínimas o generales* a los efectos de los arts. 149.1.1, 8, 14 y 18 CE, también a las Haciendas autonómicas (cfr. art. 1.2 RGR).

Pues bien, como es de ver, el precepto proyectado establece una suerte de *orden de prelación* entre mecanismos de cobro, de modo que pretende configurar el procedimiento de apremio, como una *ultima ratio* a la que las demás Haciendas públicas no podrán acudir sino *subsidiariamente*, esto es, cuando no sea posible aplicar los otros mecanismos (compensación o deducción sobre transferencias).

Sin embargo, véase: i) que los arts. 57.1 (compensación) y 60.1 (deducción) del RGR no configuran estos procedimientos como prioritarios respecto al de apremio (los preceptos señalan: “*serán compensables de oficio*”, art. 57.1 RGR; y “*podrán extinguirse*

*mediante deducción...*”, art. 60.1 RGR); y ii) que el art. 70.4 RGR, en sede de procedimiento de apremio, señala que, “*en caso de deudas a favor de la Hacienda pública estatal que deban satisfacer las CCAA..., sin perjuicio de la posibilidad de proceder al embargo de su bienes..., podrá acudir, asimismo, a los procedimientos de compensación de oficio y deducción sobre transferencias*”, pero sin imponer la condición de que el procedimiento de apremio -con la posibilidad de embargo de bienes- sólo pueda iniciarse cuando no sea posible hacer uso de los procedimientos de compensación o de deducción. Prelación que, sin embargo, sí parece establecerse *internamente* entre los de compensación y deducción, a favor de aquél (art. 60.2 a) RGR).

Estimamos, pues, que la norma proyectada, de aprobarse con ese tenor, no sólo condicionaría el ejercicio por las demás Haciendas de sus prerrogativas en cuanto al cobro de sus créditos de Derecho público; sino que mermaría indebidamente la eficacia misma de la propia normativa estatal, que ninguna preferencia atribuye a la compensación y a la deducción respecto del procedimiento de apremio, supuesto, claro está, que, para cada uso de cada uno de ellos, concurren los requisitos que el ordenamiento jurídico exige en cada caso.

La norma podría resultar así inconstitucional, en la medida en que pretendería *desplazar* una regulación -la estatal- que, en este punto, ha de reputarse *general* para todas las Haciendas, en cuanto regula los procedimientos que instrumentan un concreto tipo de relaciones jurídicas entre Haciendas públicas, relaciones éstas que cabe entender paradigmáticamente integradas en el núcleo mismo de la noción “*Hacienda general*” (art. 149.1.14 CE) y en el que también incide el título competencial que resulta del art. 149.1.18 CE, en la medida en que la cuestión objeto de regulación afecta tanto al régimen jurídico de las Administraciones públicas como a la necesaria homogeneidad en los procedimientos administrativos dirigidos a la recaudación de los derechos de naturaleza pública.

Parecidas consideraciones cabe hacer respecto de la falta de inclusión de los recargos ejecutivos en los casos de compensación, deducción o procedimiento de apremio. Lo cierto es que los tres preceptos del RGR que regulan estos procedimientos parten de la falta de pago de la Hacienda deudora en el plazo voluntario (arts. 57.1, 60.2 a) y 68.2 *a contrario*). De acuerdo con el art. 69.1 RGR, que se remite en este punto al art. 161.1 LGT, ante la ausencia de pago de la deuda en el periodo voluntario, se inicia la recaudación en periodo ejecutivo, inicio que, según dispone el art. 161.4 LGT, “*determinará la exigencia de los intereses de demora y de los recargos del periodo ejecutivo en los términos de los artículos 26 y 28 de esta Ley.*” Adicionalmente, iniciado el periodo ejecutivo, el deudor está obligado a satisfacer “*la totalidad de la deuda, incluido el recargo que corresponda*” pues, de lo contrario, “*continuará el procedimiento por el resto impagado*” (art. 69.3 RGR).

De este modo, no es dable a la norma proyectada suprimir los recargos del periodo ejecutivo en estos casos, pues lo cierto es que, en los términos del art. 28 LGT, éstos sí son exigibles desde el momento mismo en que se produce el supuesto de hecho que da lugar al inicio del periodo ejecutivo: la falta de pago de la deuda de que se trate en periodo voluntario.

#### **-Artículo 29.2.- Prerrogativas.**

Este apartado reproduce el contenido del art. 23.2 LGP, cuya redacción recoge los principios sentados en torno a los límites de la inembargabilidad de los bienes de las Administraciones públicas, entre otras, por STC 166/1998.

#### **-Artículo 29.3.- Prerrogativas.**

En este punto, el Anteproyecto dispone que *“el cumplimiento de las resoluciones judiciales que determinen obligaciones a cargo de la Hacienda pública autonómica corresponderá al órgano administrativo que sea competente por razón de la materia”*, advirtiéndose, en relación con el texto del art. 23.3 LGP, la supresión del inciso *“sin perjuicio de la posibilidad de instar, en su caso, otras modalidades de ejecución de acuerdo con la Constitución y las Leyes”*, supresión que no parece justificable.

### **Séptimo**

#### **Análisis del Título II del Anteproyecto sobre los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma.**

#### **-Artículo 35.- Ámbito temporal.**

El art. 35.1 del Anteproyecto recoge el principio de anualidad del presupuesto que ya proclama el art. 134.2 CE cuando afirma que el presupuesto tendrá *“carácter anual”*, y que resulta de aplicación a los presupuestos de la CAR en virtud de tres normas integrantes del bloque de constitucionalidad: el art. 157.3 CE, el art. 21.1 LOFCA y el art. 56 EAR '99.

El principio de temporalidad presupuestaria hunde sus raíces en los orígenes mismos del parlamentarismo y responde primordialmente a la exigencia de control de las asambleas representativas sobre el Monarca que, en el constitucionalismo moderno, se traslada a la relación entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo. Y ello en la medida en que la autorización concedida por el primero al segundo vincula el uso que el Ejecutivo puede hacer de los créditos aprobados en los presupuestos; y, en lo que ahora nos interesa, además, debe ser limitada en el tiempo y estar sometida regularmente a nueva autorización. La temporalidad del presupuesto es también consustancial al propio



contenido de la Ley de presupuestos como planificación de la actividad financiera en un determinado periodo o, en palabras de la STC 27/1981, como “vehículo de dirección de la política económica, que corresponde al Gobierno”.

Por ello, todas las excepciones al principio de anualidad han de ser interpretadas de modo sumamente restrictivo y dando preferencia en ellas a la intervención del Poder Legislativo. Desde esta óptica, merece un juicio negativo el contenido del art. 35.4 del Anteproyecto, que señala que “*en el caso de obligaciones de ejercicios anteriores que fuera necesario imputar a presupuesto y no se hallen comprendidas en los supuestos previstos en los apartados anteriores, la imputación requerirá autorización expresa del Consejo de Gobierno*”.

Llamamos la atención sobre la entidad del supuesto de hecho al que se refiere el **art. 35.4** del Anteproyecto, que se define por oposición a los regulados en los apartados 1º, 2º y, singularmente, 3º, que, a su vez, va referido a aquellas “*obligaciones generadas en ejercicios anteriores como consecuencia de compromisos de gasto adquiridos de conformidad con el ordenamiento jurídico y para los que hubiera crédito disponible en el ejercicio de procedencia*”.

Adicionalmente, la previsión contenida en el art. 35.4 del Anteproyecto contrasta frontalmente con la contenida, para el mismo supuesto de imputación, en el art. 34.4 LGP, que exige “*norma con rango de Ley que la autorice*”, precepto éste que, aunque se incluya en una Ley estatal, es consecuencia directa de la forma en que la CE y, en general, el bloque de la constitucionalidad regula el principio de estabilidad presupuestaria.

No ignora este Consejo Consultivo que el art. 35.4 del Anteproyecto constituye una reproducción, entre otros, de los arts. 6.4 de las Leyes de Presupuestos Generales de la CAR para 2011, 2012 y 2013, pero -en la elaboración de un texto, como el que ahora dictaminamos, llamado regular de forma estable el régimen jurídico de la Hacienda y del Presupuesto de la CAR- debería acomodarse esa previsión: i) primero, al bloque de constitucionalidad al que está sujeta la elaboración y aprobación de esta Ley; y ii) segundo, al marco normativo mínimo que resulta de la LGP.

### **-Artículo 36.- Principios relativos a la estabilidad presupuestaria.**

Los principios relativos a la estabilidad presupuestaria que el precepto enumera son los que aparecen recogidos en el art. 135 CE y en la LO 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEP), por lo que el artículo podría encabzarse remitiéndose a ambas disposiciones.

### **-Artículo 38.- Marco presupuestario a medio plazo.**

El **art. 38.1** resulta conforme a las previsiones del art. 29 LOEP, si bien podría contener un reenvío a éste último precepto y a la Directiva comunitaria 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre, que establece los requisitos aplicables a los Marcos presupuestarios de los Estados miembros, toda vez que la elaboración y contenido de este documento ha de estar adecuada a las exigencias derivadas de las disposiciones citadas.

En particular, dispone el **art. 38.2 a)** del Anteproyecto que el Marco presupuestario contendrá “*los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública fijados para la CAR*”, mención que quedaría más completa si se refiriera a los arts. 15.7 y 16 LOEP, que son los que regulan la determinación por el Gobierno central, previo informe del Consejo de política fiscal y financiera, de tales objetivos.

El art. 28.4 LGP señala que el escenario presupuestario plurianual estará integrado por un estado de gastos y por un estado de ingresos. Sin embargo, el **art. 38.4** del Anteproyecto no contiene una previsión semejante, ya que, si bien presupone la existencia -aunque no lo denomine así- de un *estado de gastos*, cuyo contenido es el que concreta el art. 38.4 del Anteproyecto, no contempla la elaboración de un *estado de ingresos* que, según el art. 28.4 LGP, habría de confeccionarse teniendo en cuenta “*los efectos tendenciales de la economía, los coyunturales que puedan estimarse y los derivados de cambios previstos en la normativa que los regula*”.

Señalada esta omisión, debe indicarse que la necesaria homogeneidad que en la elaboración de estos documentos han de observar todas las Administraciones públicas - pues a todas ellas se exige su aprobación de acuerdo con la Directiva 2011/85 y con el art. 29.1 LOEP- haría precisa la elaboración de ambos estados -el de ingresos y el de gastos-, con lo que parece necesario que así se prevea expresamente en el Anteproyecto.

De la importancia de incluir las previsiones de ingresos en los marcos presupuestarios a medio plazo ha dado cuenta recientemente la Comisión europea en su Informe provisional de situación sobre la aplicación de la Directiva 2011/85/UE (fecha el 14 de diciembre de 2012, COM (2012) 761, final), en relación con el Capítulo V de la Directiva, relativo a los Marcos presupuestarios a medio plazo:

*“...en virtud de la Directiva, los Estados miembros deben establecer un Marco presupuestario a medio plazo creíble y efectivo, que les permita ampliar el horizonte de la planificación presupuestaria más allá de un año y fomentar de esta forma una elaboración de políticas a medio plazo más coherente, eficaz y potencialmente ambiciosa. El Marco presupuestario a medio plazo deberá contener unos objetivos presupuestarios plurianuales junto con previsiones para cada partida importante de ingresos y gastos basadas en el supuesto de mantenimiento de la política económica y con explicaciones sobre las medidas correctoras a medio plazo que se adoptarán para salvar las diferencias entre las previsiones basadas en dicho supuesto y los objetivos. Asimismo, deberá*

*contener una evaluación de la manera en que las políticas previstas pueden afectar a la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas.”*

En definitiva, entendemos que debe hacerse constar en el precepto que el Marco presupuestario a medio plazo contendrá también un estado de ingresos.

### **-Artículo 39.1.- Gastos de carácter plurianual.**

Este artículo viene a recoger, con ciertas diferencias, el contenido de los artículos 47 y 47 bis LGP. El segundo de éstos fue incorporado por la DF 14ª de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, que también modificó el art. 47 LGP. Muy recientemente, la DF 8.1 de la Ley 8/2013, de 26 de junio (promulgada con posterioridad a la solicitud de emisión de este Dictamen) ha introducido un nuevo apartado 6º en el art. 47 LGP.

El art. 47.1 LGP establece una regla general, según la cual *“podrán adquirirse compromisos de gastos que hayan de extenderse a ejercicios posteriores a aquel en que se autoricen, siempre que su ejecución se inicie en el propio ejercicio y que no superen los límites y anualidades fijados en el número siguiente”*, esto es, en el art. 47.2 LGP. Sin embargo, el precepto admite excepciones a la regla en cuya virtud el gasto ha de comenzar a ejecutarse en el propio ejercicio:

-De una parte, el art. 47.6 LGP se refiere a aquellos supuestos de *“tramitación anticipada”* de los expedientes de gasto cuya normativa permite llegar incluso a formalizar el compromiso de gasto en un determinado ejercicio y, singularmente, al supuesto del art. 110.2 TRLCSP, en el que, en un ejercicio, se tramita el expediente de contratación y el procedimiento de adjudicación, llegándose incluso a adjudicar el contrato (lo que implica la existencia del compromiso de gasto), si bien ese compromiso afecta a ejercicios futuros, no a aquél en el que se formaliza. Pues bien, también en esos casos resultan de aplicación los límites previstos por el art. 47.2 a 5 LGP.

-De otra, el art. 47.3 permite al Gobierno, excepcionalmente, *“autorizar la adquisición de compromisos de gastos que hayan de atenderse en ejercicios posteriores en el caso de que no exista crédito inicial.”*

El art. 39 del Anteproyecto no establece de modo expreso la regla general de que el gasto plurianual haya de comenzar a ejecutarse en el ejercicio en el que se compromete, si bien parece que no la impone, pues el art. 39.4 del Anteproyecto, interpretado *a contrario sensu*, permite contemplar la existencia de supuestos de gastos comprometidos en un ejercicio y de los que se deriven *“autorizaciones o compromisos que se extiendan a ejercicios futuros”*, sin que en el ejercicio inicial haya crédito, previendo el precepto que, cuando en ese ejercicio *“haya de realizarse algún gasto que no pueda demorarse hasta el*

*ejercicio siguiente*” (pues, en otro caso, no será necesario), habrá de dotarse un crédito mediante el expediente de modificación correspondiente, de suerte que los porcentajes previstos por el art. 39.2 del Anteproyecto se computarán sobre dicho crédito inicial.

La LGP no excluye *a radice* una regulación normativa que no imponga esa regla general -el art. 47.6 LGP incluso presupone su existencia-, pero impone el condicionante de que, aun en tales casos, han de observarse los límites y anualidades del art. 47.2 a 5 LGP, algo que sí dispone claramente el art. 39 del Anteproyecto (párrafos 2 y 4).

#### **-Artículo 39.2.- Gastos de carácter plurianual.**

Los límites y anualidades señalados en el art. 39.2 del Anteproyecto se corresponden miméticamente con los del art. 47.2 LGP.

En cuanto a las retenciones previstas en la normativa de contratos del Sector público, el Anteproyecto establece acertadamente que *“computarán dentro de los porcentajes establecidos en este artículo”*, si bien debería precisar en qué ejercicio se aplicarán, que ha de ser aquel en el que finalice el plazo contractual fijado para la terminación de la obra o bien en el siguiente, en función de cuál sea el momento en el que se prevea realizar el pago de la certificación final.

#### **-Artículo 39.3.- Gastos de carácter plurianual.**

Las excepciones previstas por el art. 39.3 del Anteproyecto son semejantes a las recogidas por el art. 47.3 LGP y, además, en cuanto excluyen de la aplicación de los límites y anualidades los arrendamientos de bienes regulados por los arts. 63 a 65 LPCAR (relativos a bienes inmuebles, mixtos y de bienes muebles), están en línea con la opinión manifestada por el Consejo de Estado en el F.J B.3 de su Dictamen 2096/2003, de 10 de julio.

#### **-Artículo 39.5.- Gastos de carácter plurianual.**

En el apartado 5 del art. 39 del Anteproyecto, debería precisarse la expresión *“el Gobierno... podrá... autorizar la tramitación de gastos...”* para aclarar hasta qué concreta fase podrá llegar esa tramitación. El art. 47.3 LGP indica, de manera más precisa, que el Gobierno podrá *“autorizar la adquisición de compromisos de gastos”*.

#### **-Artículo 39.7.- Gastos de carácter plurianual.**

También ha de ser concretado el significado de mención *“apertura del ejercicio”* contenida en el apartado 7 del art. 39 del Anteproyecto, con indicación del trámite,

procedimiento, norma o documento en el que han de reflejarse las “*fases de ejecución del gasto que hayan quedado contabilizadas en ejercicios anteriores*”.

#### **-Artículo 39.8.- Gastos de carácter plurianual.**

El apartado 8 del art. 39 del Anteproyecto contiene una regulación parcialmente diferente a la del art. 47 *bis* LGP -aunque no contradictoria con ella- en relación con los supuestos en los que, en un determinado ejercicio, no existen créditos suficientes para asumir gastos derivados de ejercicios anteriores.

El **apartado 8 c)** resulta poco preciso en tanto que: i) no indica a partir de qué momento comienza el plazo de un mes del que dispone el órgano competente para adoptar las medidas necesarias; ii) no numera o concreta qué medidas pueda adoptar dicho órgano, que bien podrían ser las contenidas en los apartados 2º y 3º del art. 47 *bis* LGP: la reprogramación de obligaciones con reajuste de anualidades o, en caso de no ser ello posible, la resolución del negocio, con las consecuencias establecidas por las normas que en cada caso lo regulen; y iii) no está bien concordado internamente, pues debería aclararse a qué se refiere la frase “*dar cobertura a los mismos*”.

#### **-Artículo 40.- Informes.**

El **art. 40.1** del Anteproyecto prevé que “*las disposiciones legales y reglamentarias, en fase de elaboración y aprobación, los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración y cualquier otra actuación de los sujetos que componen el sector público de la Comunidad Autónoma de La Rioja que afecte a los gastos públicos, deben valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse de forma estricta a las disponibilidades presupuestarias y a los límites del marco presupuestario a medio plazo*”, añadiendo el **apartado 2º** del precepto que “*la Dirección General con competencias en materia de planificación presupuestaria deberá emitir informe sobre las repercusiones presupuestarias que se deriven de su aprobación*”.

El precepto, bien ubicado sistemáticamente, es coherente con los arts. 7.3 y 10.1 LOEP, si bien resultaría conveniente introducir ambas previsiones –especialmente la necesidad del informe de la Dirección General con competencias en materia presupuestaria, que se convierte en un trámite preceptivo- en las distintas normas reguladoras los procedimientos a que se refiere el artículo. Singularmente, respecto a los tramitados para la elaboración de los Proyectos de ley, en los arts. 45 de la Ley 8/2003; y, en cuanto a los que disciplinan la aprobación de Reglamentos, en los arts. 33 y ss. de la Ley 4/2005.

El **apartado 3º** señala que *“no será preceptiva la emisión de los documentos e informes descritos en los apartados anteriores en la tramitación de los contratos derivados de acuerdos marco para la contratación”*. Ello resulta, en principio, contrario al art. 7.3 LOEP, que precisamente incluye a los *“contratos”* dentro de esas *“actuaciones”* en las que ha de valorarse sus repercusiones y efectos presupuestarios.

De acuerdo con el art. 196.1 TRLCSP, son *“Acuerdos marco”* para la contratación los que concluyen los órganos de contratación del Sector público *“con uno o varios empresarios con el fin de fijar las condiciones a que habrán de ajustarse los contratos que pretendan adjudicar durante un período determinado”*. Con arreglo al art. 198.1 TRLCSP, una vez concluido el *“Acuerdo marco”*, *“sólo podrán celebrarse contratos basados en un Acuerdo marco entre los órganos de contratación y las empresas que hayan sido originariamente partes en aquél”*, sin que las partes puedan, *“en ningún caso, introducir modificaciones sustanciales respecto de los términos establecidos en el Acuerdo marco”*.

De ese modo, sólo podría justificarse la exclusión proyectada por el art. 40.3 del Anteproyecto si los Acuerdos marco de que derivan los contratos hubieran sido ya objeto de los *“documentos e informes”* a que se refieren los dos apartados anteriores, por lo que la redacción del artículo debería ser modificada en tal sentido, ya que es evidente que, como cualesquiera otros contratos, también los derivados de Acuerdos marco para la contratación, producen efectos económicos y presupuestarios.

#### **-Artículo 42.- Especialidades de los créditos.**

El **art. 42.3** del Anteproyecto, en cuanto hace referencia a *“las salvedades establecidas en relación a la imputación a estos créditos de las obligaciones procedentes de ejercicios cerrados”*, debería remitirse expresamente al art. 35 del Anteproyecto, que es el que regula el principio general de imputación de las obligaciones al año en que se reconocen y las salvedades (excepciones a la regla general) a las que alude el art. 42.3 del mismo Anteproyecto.

#### **-Artículo 43.- Programas de gasto.**

Los Programas de gasto, que determinan la clasificación funcional de los créditos, (art. 47.1 del Anteproyecto) son definidos por la norma proyectada de modo plenamente coherente con los arts. 29 y 35 (pfs 2º a 4º) de la LGP, con la salvedad de que la legislación estatal define con más precisión los Programas de gasto plurianuales, de los que los Programas de gasto anuales *“constituyen la concreción anual”* (art. 35.4 LGP), mientras que el Anteproyecto trae a la regulación de los Programas de gasto anuales el contenido de las disposiciones estatales que definen y concretan el contenido de los plurianuales, para indicar después que *“los Programas de gasto se definirán en términos*

*anuales, si bien podrán contener referencias a la programación plurianual en que se enmarquen”.*

**-Artículo 45.- Estructura de los estados de gastos con presupuestos limitativos.**

Sugerimos que la referencia al Fondo de contingencia de ejecución presupuestaria contenida en el **apartado c)** se complete con la cita del precepto que regula dicho Fondo, el art. 50 del Anteproyecto.

**-Artículo 46.- Estructura de los estados de ingresos.**

El artículo viene a reproducir el contenido del art. 41 LGP y determina que *“los estados de ingresos de los presupuestos limitativos se estructuran siguiendo la clasificación económica que agrupará los ingresos, separando los corrientes, los de capital y las obligaciones financieras.”* Sin embargo, tras enumerar los ingresos corrientes y los de capital, omite señalar que, *“en las operaciones financieras, se distinguirán: activos financieros y pasivos financieros”*. El **inciso primero** quedaría redactado con más precisión si dijera: *“... siguiendo la clasificación económica, que agrupará...”*.

**-Artículo 47.- Especificaciones de los presupuestos.**

El artículo lleva una **rúbrica** inexacta, pues lo que regula es la especificación de los créditos presupuestarios, no de los presupuestos. También se sugiere aclarar la redacción de su **párrafo primero** que podría ser: *“... los créditos se especificarán según sus clasificaciones orgánica, funcional y económica, respectivamente a nivel de...”*, pues cada uno de los niveles señalados se corresponde con una de las tres clasificaciones.

**-Artículo 48.- No disponibilidad de los créditos.**

El **apartado 2º** no especifica a qué órgano administrativo corresponde la competencia para iniciar la tramitación del procedimiento de no disponibilidad de los créditos y a cuál acordar la práctica de las retenciones en los créditos correspondientes; y si uno y otro pueden ser el mismo o serán dos distintos.

Parece lógico pensar que la incoación del procedimiento habrá de ser acordada por el titular de la Consejería con competencias en materia de Hacienda, que es quien finalmente va a resolverlo (art. 48.1 del Anteproyecto). En la Memoria justificativa, elaborada por la Comisión redactora del primer borrador del Anteproyecto, se indica que la retención se practicará por *“la Oficina de Control Presupuestario u órgano equivalente”*. Pero ni uno ni otro extremos se reflejan en el texto del Anteproyecto, en el que, sin embargo, deberán especificarse, pues la fórmula utilizada en su redacción resulta imprecisa.

Además, en relación con las “observaciones” que podrán realizar “las Consejerías cuyos créditos se hayan visto afectados”, debería precisarse en el apartado de qué plazo disponen para formularlas, o bien remitirse al desarrollo reglamentario la regulación de la tramitación del procedimiento de no disponibilidad.

#### **-Artículo 49.- Disponibilidad líquida de los entes del sector público.**

El precepto tiene una redacción casi idéntica a la del art. 45 LGP y atribuye al titular de la Consejería con competencias en materia de Hacienda la de requerir el ingreso en el Tesoro de “la totalidad o parte” las disponibilidades líquidas de las entidades del Sector público, “cuando pudieran no ser necesarias para financiar el ejercicio” de su actividad presupuestaria. Como es de ver, el precepto confía al titular de la Consejería de Hacienda la apreciación de qué parte de las disponibilidades -o todas- se requieren de ingreso, si bien añade que, “cuando en las entidades afectadas existan órganos colegiados de administración, el ingreso habrá de ser previamente acordado por ellos”.

En relación con este último inciso, la Memoria justificativa razona que “el supuesto en el que tal situación puede darse es el de las sociedades públicas, especialmente las unipersonales, cuyo Consejo de Administración está compuesto por el Consejo de Gobierno en pleno. Parecía una solución más moderada que el Consejo haya de acordar este ingreso, en lugar de quedar vinculado por el mandato de uno de sus Consejeros”.

Sin duda, el razonamiento es irreprochable desde la óptica del principio de jerarquía administrativa que informa el régimen jurídico de todas las Administraciones públicas (art. 103.1 CE, por todos), en virtud del cual un Consejero es parte del Consejo de Gobierno, y éste prima jerárquicamente sobre aquél. Principio que informa el art. 42 de la Ley 8/2003 (cfr., por ejemplo, apartados 1.a), 1.d), que regula las atribuciones de los Consejeros del Gobierno de La Rioja; así como el art. 31.1 de la Ley 4/2005, cuando señala que “los reglamentos se ajustarán a la siguiente jerarquía normativa: a) Decretos, aprobados por el Consejo de Gobierno; b) Órdenes de los Consejeros”.

Sucede, sin embargo, que tal razonamiento -que expresa la intención del redactor del Anteproyecto- no se ha trasladado a la redacción del texto, pues su tenor no especifica que el acuerdo de las entidades afectadas sólo será necesario cuando su órgano colegiado de administración esté compuesto por los miembros del Consejo de Gobierno. Y así, de quedar con su expresión actual, esa exigencia de un acuerdo de la entidad afectada, *previo y preceptivo* al ingreso de la disponibilidad líquida en el Tesoro, sería aplicable a *todas* las entidades integrantes del Sector público autonómico en las que existan órganos colegiados de administración, sea cual sea la composición de éstos. Solución que también es perfectamente acorde a Derecho, en la medida en que entrañaría el legítimo ejercicio de la potestad de autoorganización, pero que no parece ser la buscada por los redactores del



Anteproyecto, lo que obligaría a modificar la redacción del texto para introducir la precisión indicada.

#### **-Artículo 50.- Fondo de contingencia de ejecución presupuestaria.**

En sus previsiones cuantitativas para la dotación del Fondo de contingencia -cuya constitución es obligatoria para todas las Administraciones públicas *ex art. 31 LOEP*- el Anteproyecto se acomoda a las contenidas en el art. 50 LGP. También incorpora las mismas restricciones de uso que resultan de ambos preceptos: i) *formales*, pues con el Fondo de contingencia sólo podrán financiarse ampliaciones de créditos, créditos extraordinarios y suplementos de crédito, así como incorporaciones de crédito (art. 50 LGP); y ii) *materiales*, pues no podrán dar cobertura a gastos o actuaciones que deriven de decisiones discrecionales de la Administración que carezcan de cobertura presupuestaria.

No obstante, dado el carácter restrictivo de esta dotación presupuestaria, resultaría procedente señalar que las necesidades a satisfacer a través de ella han de ser *inaplazables* (art. 50 LGP), *no previstas en el presupuesto aprobado y que puedan presentarse durante el ejercicio* (art. 31 LOEP), notas que derivan de la propia naturaleza del Fondo, constituido para atender a “*necesidades imprevistas*” (Exposición de Motivos de la LOEP) y, por tanto, no contempladas para el presupuesto en curso y no susceptibles de satisfacción en ejercicios futuros.

Destaca, con todo, que no se haya incorporado al texto del Anteproyecto un precepto análogo al art. 59 LGP, que señala, en lo que interesa al caso, que, “*a las modificaciones (de crédito) relativas al pago de la Deuda pública (...), así como a las que no reduzcan la capacidad de financiación del Estado en el ejercicio, computadas en la forma establecida en el artículo 27*” LOEP no les será de aplicación, respecto a su financiación, lo establecido en el art. 50 LGP y que, en lo que respecta a la primera de dichas excepciones, parece coherente con la “*prioridad absoluta*” que al pago de la Deuda pública confieren el art. 135.3 CE y el art. 14 LOEP.

#### **-Artículo 51.- Procedimiento de elaboración.**

Como trámite previo al inicio del procedimiento de elaboración del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la CAR, el Consejo de Gobierno habrá de aprobar un límite de gasto no financiero coherente con el objetivo de estabilidad presupuestaria y la regla de gasto, así como con el Marco presupuestario a medio plazo.

La fijación de ese límite de gasto no financiero, que “*marcará el techo de asignación de recursos de sus Presupuestos*”, constituye una obligación impuesta por el art. 30 LOEP para la elaboración de todos los presupuestos de los entes públicos

territoriales, por lo que el artículo 51 proyectado podría contener un reenvío al dicho precepto orgánico.

El **apartado 3º** del artículo incurre -creemos- en un error pues, como se infiere de su contenido (se elaborará “*de forma que se ajuste a la previsión de ingresos...*”), se está refiriendo, en realidad, al presupuesto de ingresos, no al “*de gastos*”. Para comprobarlo, basta con comparar el artículo con su homólogo en la LGP, que es el art. 36.3.

#### **-Artículo 52.- Remisión al Parlamento.**

La remisión al EAR'99 contenida en el **apartado 1º** del artículo podría ser más exhaustiva con la cita del concreto precepto estatutario (el art. 56 EAR'99) y con la indicación de que el Proyecto de Ley de Presupuestos será remitido por el Gobierno al Parlamento antes del último trimestre del año (art. 56.2 EAR'99).

#### **-Artículo 56.- Generaciones de crédito.**

Las generaciones de crédito constituyen modificaciones que incrementan los créditos presupuestarios como consecuencia de ingresos no previstos o superiores a los contemplados en el presupuesto inicial (art. 53.1 LGP y 56.1 del Anteproyecto).

En la lógica de esta figura, la generación del crédito presupuestario (esto es, su nacimiento e inclusión en el presupuesto respectivo) sólo se produce, con carácter general, cuando se consume, a favor de la entidad pública de cuyo presupuesto se trate, el *ingreso* del que deriva la generación del crédito.

A esta idea obedece la redacción de la LGP y de buena parte de las legislaciones autonómicas cuando describen los supuestos de hecho que podrán dar lugar a generaciones de crédito. Así, en sus distintos apartados, el art. 53.2 LGP habla de “*aportación del Estado...*” o “*al Estado u otros organismos o entidades con presupuesto limitativo...*”, “*reembolsos*” o “*ingresos*”. Podemos citar, *ad exemplum*, dos Leyes de Hacienda autonómicas:

-Por un lado, el art. 70 de la Ley 5/2007, de Hacienda de Extremadura, regula de modo semejante esta figura y, tras reiterar la expresión “*ingresos*”(arts. 70.1 y 70.2), enumera los supuestos de hecho que dan lugar a esas generaciones, siempre sobre esa misma base: la exigencia de que se produzcan las “*aportaciones*” (apartados a) y b) del art. 70.2), se concedan los préstamos por otras Administraciones (apartado c) o se produzca el “*ingreso*” (apartado d).

-Por otro lado, la Ley 2/2006, de Hacienda de Castilla y León, exige, en su art. 126.1, que se produzca la “*obtención*” de recursos y, el apartado 2 del precepto,

indica que se producirá la generación del crédito como consecuencia de “*aportaciones*” (apartados a) y d), “*ingresos*” (apartado e), “*recursos de carácter finalista cuya cuantía resulte superior a la estimada al aprobarse los presupuestos*” (apartado b) o “*derivados de transferencias de competencias y funciones*” (apartado c).

Por tanto, la regla general para la generación del crédito exige que se haya producido el ingreso o que haya tenido lugar la aportación. Pero puede haber, como excepción, que el crédito pueda generarse ya a consecuencia de un “*compromiso firme de aportación*” (así, art 53.3 LGP). En esos casos, resulta razonable que tal posibilidad esté sometida a restricciones puesto que, a efectos de tener por generado un crédito, no puede otorgarse la misma virtualidad presupuestaria a un ingreso o aportación ya consumados que a una simple promesa de aportación futura. Piénsese que, una vez generado el crédito presupuestario e incorporado al presupuesto correspondiente, éste entra ya en el ciclo normal de gestión presupuestaria de modo que podrán, con cargo a él, autorizarse y comprometerse gastos, reconocerse obligaciones y ejecutarse pagos, con las consecuencias económicas y financieras que de ello derivan.

El art. 53.3 LGP, por ejemplo, establece que, en los supuestos en los que sólo exista un compromiso de aportación, se tendrá por generado el crédito “*siempre que el ingreso se prevea realizar en el mismo ejercicio*”.

La regulación de las generaciones de crédito contenida en el art. 56 del Anteproyecto es en todo semejante a la que han ido previendo las diferentes Leyes de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Así, pueden citarse los arts. 13 de las Leyes 9/2010, de 16 de diciembre; 6/2011, de 22 de diciembre o 6/2012, de 21 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja para los años 2011, 2012 y 2013, respectivamente. De este modo, el Anteproyecto no hace sino recoger un material legislativo que ya estaba vigente en nuestra Comunidad.

No obstante lo anterior, merece especial atención el supuesto en el que el “*compromiso de aportación*” lo realicen personas naturales o jurídico-privadas (supuesto incluido en el art 56.2 a) del Anteproyecto), a las que naturalmente no cabe presumir las mismas condiciones de solvencia que se predica de las entidades de Derecho público.

Pues bien, la redacción del **art. 56.2 a) párrafo segundo** del Anteproyecto podría mejorarse incluyendo una mención a las garantías que, en su caso, hayan de prestar quienes formalicen el compromiso de aportación de acuerdo con las normas que regulen la relación jurídica en cuya virtud se contraiga ese compromiso de aportación para con los entes del sector público autonómico; pues el compromiso de aportación sólo debería considerarse equivalente a la aportación misma, a efectos de dar lugar a la generación de

crédito presupuestario, cuando se hayan constituido las garantías que en cada caso se exijan.

Adicionalmente, los sujetos que pueden formular compromisos de aportación están definidos con tal amplitud (“*cualquier persona natural o jurídica*”) que el precepto comprende a personas físicas, jurídico-privadas y jurídico-públicas de toda condición. Ciertamente, el compromiso de aportación constituye en sí un “*acto*” jurídico, pero la expresión “*acto*” que contiene el **art. 56.2 a-2** resulta excesivamente genérica y podría interpretarse erróneamente como sinónima de una declaración unilateral de voluntad de quien contrae el compromiso; por lo que debiera aclararse que los compromisos de aportación nacen de disposiciones normativas o de instrumentos convencionales.

De otra parte, en el caso de los compromisos condicionados (que se configuran como sujetos a una condición suspensiva, art. 1.114 Cc), debería también matizarse que quien ha de cumplir la condición -de modo tal que una vez cumplida, dé lugar ya a un “*derecho económico exigible*”- es la propia CAR, en cuyo favor se realiza el compromiso de aportación.

A estos efectos, puede servir como ejemplo la redacción del art. 71 de la Ley de Hacienda de Extremadura, que define el compromiso firme de aportación como “*el acto por el que cualesquiera entes o personas, públicas o privadas, se obligan, mediante norma, programa, conferencia sectorial, acuerdo o concierto con la Comunidad Autónoma, sus organismos o instituciones, a financiar, total o parcialmente, un gasto determinado, de forma pura o condicionada, de tal forma que, cumplidas por la Comunidad Autónoma, sus organismos o instituciones, las obligaciones que, en su caso, hubiesen asumido en el correspondiente documento, el compromiso de ingreso dará lugar a un derecho de cobro exigible*”.

#### **-Artículo 57.- Créditos ampliables.**

El artículo 57.3, cuando hace referencia a “*la capacidad de financiación en términos de estabilidad presupuestaria*”, puede completarse señalando que tales términos se computan en la forma establecida por la LOEP.

#### **-Artículo 59.2.- Créditos extraordinarios y suplementos de crédito de la Administración General.**

El artículo 59.2 del Anteproyecto no contempla la exigencia de que la remisión por el Ejecutivo al Legislativo de un Proyecto de Ley en materia de créditos extraordinarios y suplemento de créditos se realice previo dictamen del Consejo Consultivo, circunstancia que contrasta radicalmente con el hecho de que tal intervención preceptiva está prevista en

el art. 55.2 LGP, en relación con el Consejo de Estado, cuya Ley Orgánica reguladora (LO 3/1980, de 22 de abril, LOCE) la recoge también, en su art. 22.14.

No desconocemos que el art. 59.2 del Anteproyecto reproduce el contenido de preceptos que ya se han ido recogiendo en las diversas Leyes Generales de Presupuestos de la CAR (cfr. arts. 14.3 de las tres últimas, 9/2010, 6/2011 y 6/2012), en los que no se ha previsto la participación del Consejo Consultivo de La Rioja en los procedimientos para la tramitación de modificaciones presupuestarias. Pero, el antes citado art. 12.1 de nuestro Reglamento orgánico y funcional, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, dispone que, “*con carácter general, el dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja será preceptivo cuando, en el ámbito competencial de la CAR, la legislación aplicable lo requiera del Consejo de Estado o del Órgano Consultivo Superior de la Comunidad Autónoma*”.

La intervención que al Consejo de Estado reservan el art. 22.14 LOCE y el 55.2 LGP se erige en garantía *previa* de la legalidad y acierto de las modificaciones presupuestarias que el Gobierno central haya de solicitar del Poder Legislativo cuando dichas modificaciones no son *intra* sino *extra*-presupuestarias, por consistir en nuevos suplementos o complementos de créditos que han de adicionarse a los inicialmente aprobados por el Parlamento en la Ley de presupuestos del ejercicio correspondiente.

Esta consideración, teniendo en cuenta la condición de ley *de garantías mínimas* que ha de predicarse de la LGP -tal como hemos expuesto reiteradamente en este dictamen- obligaría a modificar la norma proyectada en el sentido de incluir en el art. 59.2 la necesidad de dictamen preceptivo del Consejo Consultivo, pues, en nuestro ámbito estatutario, las relaciones entre el Consejo de Gobierno y el Parlamento en materia de elaboración y aprobación de los Presupuestos, así como en cuanto a su ejecución y control posterior, se han diseñado por el legislador estatuyente de modo paralelo (arts. 16.1, 19.1 d) y 56 EAR'99) al modelo constitucional de relaciones entre Poderes del Estado que luce en los arts. 66.2, 134 y 135 CE.

### **-Artículo 59.3.- Créditos extraordinarios y suplementos de crédito de la Administración General.**

Este apartado se separa claramente del contenido de los arts. 14.2 de las últimas Leyes de Presupuestos Generales. Ello en dos aspectos:

-El primero, en cuanto que la competencia para autorizar los créditos extraordinarios y suplementos de crédito a que el precepto se refiere pasa del Consejo de Gobierno al titular de la Consejería con competencias en materia de Hacienda. Si ya la competencia del Ejecutivo para autorizar este tipo de modificaciones presupuestarias constituye una excepción a la regla general, deberá justificarse razonadamente porqué se atribuye la

competencia para acordarlas ya no al Consejo de Gobierno (órgano superior del Poder Ejecutivo), sino al titular de una de sus Consejerías. Nótese aquí que el art. 55.3 LGP atribuye competencias en casos semejantes al “*Consejo de Ministros*”.

-El segundo, en cuanto que los créditos extraordinarios y suplementos de crédito pueden autorizarse por el titular de la Consejería “*cuando se financien con el Fondo de contingencia*”, mientras que los arts. 14.2 de las Leyes de Presupuestos preveían que pudieran autorizarse por el Consejo de Gobierno “*cuando se financien con baja en otros créditos del presupuesto*”. Con el fin de no vulnerar la naturaleza y fines que dicho Fondo tiene *ex arts. 31 LOEP y 50 del Anteproyecto*, esta previsión obligaría -y así debería hacerse constar- a que sólo pudieran financiarse esas modificaciones con el Fondo de contingencia cuando tuvieran por objeto satisfacer finalidades que cumplan los requisitos establecidos en las disposiciones reguladoras de ese Fondo.

#### **-Artículo 61.- Anticipos de Tesorería.**

La omisión advertida en el artículo 59.2 del Anteproyecto se arrastra también al art. 61. Véase que la propuesta de anticipo de Tesorería corresponda a la Consejería competente en materia de Hacienda y que, en el caso del art. 61.1 a), se hace referencia a otro “*informe*” emitido por la misma Consejería de Hacienda.

Tal reiteración parece disfuncional pues el art. 61 del Anteproyecto reproduce el contenido del art. 60 LGP, si bien el dictamen favorable al que se refiere el art. 60.1 a) LGP es del Consejo de Estado, y no el del Ministro de Hacienda. En efecto, según el art. 60.1 a), cuando se hubiera iniciado la tramitación de los expedientes de concesión de créditos extraordinarios o de suplementos de crédito y hubiera “*dictaminado favorablemente el Consejo de Estado*” (en la intervención prevista por el art. 55.2 LGP), el Gobierno, a propuesta del Ministro de Hacienda, podrá conceder anticipos de tesorería en los términos señalados por el art. 60.1 LGP.

#### **-Artículo 63.- Tramitación de expedientes de modificaciones presupuestaria.**

El art. 63 resulta impreciso pues no contiene una regulación completa del procedimiento para la tramitación de los expedientes de modificación presupuestaria que, sin embargo, sería necesario incluir en el texto del Anteproyecto o bien remitir al oportuno desarrollo reglamentario, previo establecimiento en la norma legal de los límites a que habría de sujetarse dicho desarrollo en cuanto a sus trámites esenciales y plazos de resolución.

Igualmente, convendría aclarar el **párrafo primero**, en el que se hace referencia a tres “*propuestas*”: i) la de la Consejería afectada, que parece ha de contenerse en el documento por el que ejerza la “*iniciativa*” prevista por el art. 62.1; ii) la de la Dirección

General competente en materia de Presupuestos, que habría de formularse en todo caso, tanto si el órgano competente para resolver es el Consejo de Gobierno (art. 62.1), como si es el titular de la Consejería con competencias en materia de Hacienda (art. 62.2); y iii) la que la Consejería ha de elevar al Consejo de Gobierno cuando la competencia para autorizar la modificación corresponde a éste (art. 62.1).

El informe de la Intervención General es preceptivo *ex* art. 63.2. Según el texto proyectado, su sentido –favorable o desfavorable- no altera la competencia administrativa para resolver el procedimiento de modificación presupuestaria, a diferencia de lo que sucede en el ámbito de la Administración General del Estado, de conformidad con los arts. 62.2 y 63.1 LGP, en cuya virtud, ciertas modificaciones pueden ser autorizadas por los titulares de los distintos Ministerios, si cuentan con informe favorable de la Intervención Delegada, pero han de ser resueltas por el Ministro de Hacienda en caso contrario.

En sede de fiscalización y discrepancias, el art. 146 b) del Anteproyecto prevé que, cuando el reparo haya sido formulado o confirmado por el Interventor General, la discrepancia sea resuelta por el Consejo de Gobierno. Pues bien, resultaría más coherente con dicha orientación modificar el art. 62 del Anteproyecto a fin de que, en caso de que el informe emitido por la Intervención General sea desfavorable a la modificación presupuestaria, la competencia para resolver el procedimiento de modificación corresponda, al igual que en supuesto previsto por el art. 146 b) del Anteproyecto, al Consejo de Gobierno.

#### **-Artículo 65.- Fases de la ejecución presupuestaria.**

En este precepto (**arts.65.1 y 65.5**) y en el siguiente (**art. 66.3**) se realizan diversas menciones a “los organismos autónomos” que entendemos no responden a un error pues, aunque el Anteproyecto opta por considerar integrantes de la Hacienda pública de la CAR a los derechos y obligaciones de contenido económico de la Administración General de la CAR y de sus “organismos públicos” (art. 2 del Anteproyecto), ello no obsta a que, a efectos de ejecución presupuestaria, el régimen de la Administración General y de los Organismos Autónomos (que forman parte del Sector público administrativo, cfr. art. 5.2 del Anteproyecto) sea diferente al de las Entidades públicas empresariales, que también son “organismos públicos”, pero que pertenecen al Sector público empresarial (art. 5.3 del Anteproyecto), lo que conlleva indudables especialidades en materia de ejecución y gestión presupuestarias, recogidas en Capítulo y Sección aparte (arts. 78 a 81 del Anteproyecto).

También como consideración general, la descripción de las fases del procedimiento de gestión de los gastos (art. 65 del Anteproyecto) es semejante a la del art. 73 LGP y resulta coherente con la diferencia entre “fuente de gasto” y “fuente de obligación”. A este

respecto, son de citar los Informes de la Abogacía General del Estado de 20-11-2002 y 15-10-2003:

-En el primero de ellos, se explica que: *"la autorización presupuestaria del crédito es condición de legalidad financiera (art. 60 LGP, ahora art. 46 LGP), necesaria, pero no suficiente, para llevar a cabo una actuación administrativa que implique obligaciones económicas, siendo, además, preciso, en todo caso, el acuerdo o resolución del órgano competente que adopte la decisión de llevar a cabo tal actuación a través del procedimiento administrativo que corresponda, y ello como condición de legalidad administrativa"*.

-En el segundo, se añade que: *"la consignación de un crédito en el estado de gasto de los Presupuestos Generales del Estado es un requisito previo y necesario para poder contraer, mediante el correspondiente acto administrativo, contrato o negocio jurídico de que se trate, una obligación de contenido económico, pero sin que, de dicha consignación presupuestaria, resulte directamente la obligación; lo que -ha de insistirse-, sólo resulta del acto o negocio jurídico correspondiente dictado u otorgado a través del procedimiento legalmente establecido para ello"*.

#### **-Artículo 67.- Ordenación de pagos.**

El art.67.2, cuando dispone que las órdenes de pago podrán expedirse *"a favor de ... entidades colaboradoras de conformidad con la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones"*, recoge con acierto una de las recomendaciones efectuadas por el Consejo de Estado en su Dictamen nº 2096/2003, de 10 de julio, emitido en relación con el Anteproyecto de Ley General Presupuestaria. Y lo hace en el sentido de incluir en los casos de ordenación del pago *"el supuesto de pago de subvenciones a través de entidades colaboradoras"*. Pero el precepto debería completarse incluyendo, junto a la referencia a la LGS, otra al art. 182 de la Ley ahora proyectada que, precisamente, regula, en el Título VIII, sobre subvenciones, la figura de las *"entidades colaboradoras"*.

#### **-Artículo 70.- Anticipos de caja fija.**

Este precepto merece al Consejo un juicio desfavorable. Según definición común al art.78.1 LGP y 70.1 del Anteproyecto, los anticipos de caja fija son *"provisiones de fondos de carácter no presupuestario y permanente que se realicen a cajas y habilitaciones para la atención inmediata y posterior aplicación"* presupuestaria.

Los anticipos de caja fija constituyen, por tanto, una excepción al régimen normal de gestión presupuestaria, que presupone la previa existencia de un crédito presupuestario con cargo al cual se aprueba, primero, y se compromete, después un gasto; y del que luego, previo reconocimiento de la obligación, se detraerán los fondos para satisfacerla mediante la ejecución material de la correspondiente orden de pago.



Constituyen una excepción porque tales provisiones de fondos que se giran a las habilitaciones y cajas pagadoras son, en origen, extra-presupuestarias. Sin perjuicio, claro está, de que, ulteriormente, esto es, una vez utilizadas para la satisfacción de gastos “*periódicos o repetitivos*” (como dietas, gastos de locomoción, material no inventariable u otros semejantes), se integren en el presupuesto correspondiente mediante su aplicación al Capítulo de gastos corrientes en bienes y servicios. Por tal motivo, deberían ser objeto de una regulación más precisa en la Ley proyectada. Ello, en dos órdenes:

*-Primero*, mediante el establecimiento de un límite a su cuantía, que el art. 70 del Anteproyecto no contempla y que, sin embargo, establece la normativa riojana vigente, constituida por la LGP, como veremos, y por el art. 2º del Decreto 8/1999, de 19 de marzo, por el que se regula el sistema de los anticipos de caja fija, que lo tasa en “*el 7 % del total de los créditos del capítulo destinado a gastos corrientes en bienes y servicios de los Presupuestos de gastos vigentes en cada momento en la respectiva Consejería u Organismo Autónomo*”.

La Comisión redactora del borrador del Anteproyecto justifica la supresión de este límite en la necesidad de “*permitir un uso más extendido de los anticipos, como forma de agilizar los pagos a proveedores hasta asumir el plazo de 30 días que impone la normativa comunitaria a todas las Administraciones*”, propósito, sin duda, loable, pero que puede alcanzarse a través de mecanismos de gestión presupuestaria más acordes con los principios generales que gobiernan ésta.

Se sugiere así, simplemente, el establecimiento, debidamente motivado de un límite legal, aunque sea más alto que el del 7%; bien sea para toda la Administración General o bien, si se considera oportuno, para aquellas Consejerías o Centros de gasto que, por razón de sus especiales circunstancias, pudieran justificarlo.

En tal sentido, resulta ilustrativo comprobar cómo el art. 78.3 LGP establece límites distintos para distintos centros de gasto. Así, junto al límite general del 7%, se habilitan topes superiores en determinados casos que los justifican y que se incluyen en la misma norma legal: 14% para la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID) y 10% para el Ministerio del Interior, con el fin exclusivo de que atienda los pagos del “Programa 222-Seguridad Ciudadana”.

Al efecto, llamamos la atención sobre el contenido del F.J B-10 del Dictamen del Consejo de Estado 2096/2003, en el que se pone de manifiesto la razonabilidad de incrementar el límite al 14% para la AECID, que tiene a su cargo unas cincuenta cajas pagadoras, la mayoría de ellas en países en vías de desarrollo, lo que dificulta la rendición de cuentas por el régimen ordinario.

La fijación por Ley de límites cuantitativos a los anticipos de caja fija es, por lo demás, común en el Derecho autonómico comparado. Así, el art. 161.1 de la Ley de Hacienda de Castilla y León; el art. 3.2 de la Orden de 9 de marzo de 2005, de la Consejería de Hacienda de la Comunidad de Madrid (en ambos casos, el 7%); o el art. 77.6 del RD-Leg. 1/1999, de 7 de octubre, que aprueba el TR de la Ley de Régimen financiero y presupuestario de Galicia (10%).

*-Segundo*, mediante la predeterminación legal del ejercicio a cuyo presupuesto han de aplicarse las provisiones con cargo a las cuales se realicen dichos gastos. El Anteproyecto prevé la aplicación al “*presupuesto que reglamentariamente se determine*”, lo que supone una indeterminación que casa mal con las exigencias del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y su trasunto en esta materia, el de legalidad presupuestaria (por todos, art.56 EAR 99).

Por su parte, el principio de anualidad (arts. 21.1 LOFCA y 37 a) del Anteproyecto) hace preferible que tales provisiones sean aplicadas al ejercicio en que se realizan los gastos, criterio observado por la LGP (art. 78.1-2) u otras disposiciones sobre la materia (cfr. el art. 161.1 de la LH de Castilla y León, o el art. 3.1 de la Orden de la Comunidad de Madrid de 9 de marzo de 2005, e incluso por el propio Anteproyecto en un ámbito diferente como el de los pagos a justificar (art. 71.3).

#### **-Artículo 75.- Elaboración y aprobación.**

Sugerimos que la redacción del art. 75.1 del Anteproyecto sería más precisa si indicara “*la tramitación de la liquidación del presupuesto... deberá concluir antes de...*”.

#### **-Artículo 76.- Destino del superávit presupuestario.**

El artículo podría incluir una remisión al art. 32 LOEP, pues es el que impone la obligación de destinar el superávit presupuestario a la reducción del endeudamiento neto.

#### **-Artículo 77.- Modificaciones presupuestarias de los Organismos Autónomos.**

Este precepto inicia el **Capítulo VIII** sobre especialidades aplicables a los Organismos autónomos y Entes instrumentales del Sector público de la CAR. Aprovechamos esta circunstancia para advertir, con carácter previo, en cuanto a las Entidades públicas empresariales, Sociedades mercantiles y Fundaciones del Sector público autonómico, la **ausencia en este Capítulo del Anteproyecto de un precepto** que regule las modificaciones presupuestarias en dichas entidades (semejante, por ejemplo, al art. 67 LGP), por lo que, en el criterio de este Consejo Consultivo, habrá de ser redactado e incorporado al texto ya que, de lo contrario, el Anteproyecto quedaría incompleto.

En cuanto al **art. 77** del Anteproyecto, pretende compendiar en un único precepto las disposiciones aplicables a las modificaciones presupuestarias de los Organismos Autónomos, que se hallan dispersas en varios preceptos de la LGP. Sin embargo, incurre en algunas disfunciones de sistemática que dificultan su intelección:

-El **apartado 1º**, relativo a las ampliaciones de crédito, es un trasunto del 54.3-2 LGP. Sin embargo, mientras la norma estatal señala que la financiación de las ampliaciones de crédito en el presupuesto de los Organismos Autónomos podrá financiarse “*únicamente con cargo a la parte del remanente de tesorería al fin del ejercicio anterior que no haya sido aplicada*”, el Anteproyecto utiliza el adverbio “*adicionalmente*”, sin que quede claro a qué otras formas de financiación de las ampliaciones responda ese adverbio.

-El **apartado 3º** regula los suplementos de crédito y los créditos extraordinarios y replica el tenor del art. 56.2 LGP, pero su inciso segundo aparece reiterado a su vez literalmente –y de modo innecesario- en el **apartado 6º** del art. 77 del Anteproyecto.

-El **apartado 4º**, que trata de las incorporaciones de crédito, repite el contenido del art. 58 LGP, si bien debería aclararse a qué responde la utilización de la expresión “*además*” cuando se refiere a los mecanismos de financiación de dichas incorporaciones.

-El **apartado 5º** es una translación del art. 63.2 LGP pero, dado el automatismo con que ésta se produce, contiene un evidente error de remisión, pues el inciso “*así como las establecidas en este artículo a favor de los Consejeros*” tiene sentido en el art. 63 LGP, que hace referencia a ciertas competencias de los Ministros, pero no en el art. 77 del Anteproyecto, que no enumera competencia alguna atribuida a los Consejeros. Más allá, el art. 62 del Anteproyecto hace referencia a las competencias para acordar las modificaciones presupuestarias, pero sólo las entrega al Consejo de Gobierno y a la Consejería de Hacienda, por lo que, tal como está redactado, el inciso carece de lógica.

#### **-Artículo 80.- Tramitación de Programas de actuación plurianual**

El **apartado 2º** del precepto excluye de la presentación del Programa de actuación plurianual a aquellas Sociedades públicas que puedan presentar balance abreviado, salvo que reciban, con cargo a los presupuestos de la Administración General y sus Organismos Autónomos, “*subvenciones de explotación o capital u otra aportación de cualquier naturaleza superior a 6 millones de euros*”, límite que no existe en la legislación del Estado, pues el art. 66.2 LGP obliga a presentar tal Programa a cualquier Sociedad mercantil estatal que reciba cualquier subvención o aportación con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

El Programa de actuación plurianual constituye un instrumento de control de la situación económico-financiera de la entidad pública empresarial o entidad instrumental llamada a confeccionarlo y opera en buena medida como complemento a los Presupuestos de explotación y de capital que han de elaborar, para su integración en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, las Entidades públicas empresariales y las Sociedades públicas (art. 78.1 del Anteproyecto).

Siendo esa su finalidad, debería justificarse cumplidamente por qué motivo resulta tan elevado el límite cuantitativo establecido por el art. 80.2, que posibilita que pueda estar exenta de formular un Programa de actuación plurianual una entidad pública que reciba una subvención o aportación de cualquier clase –el precepto está redactado e términos muy amplios- que puede ser de cuantía muy elevada (4, 5 o 5,5 millones de euros anuales, por ejemplo).

## Octavo

### **Análisis del Título III del Anteproyecto sobre la Tesorería de la CAR**

#### **-Artículo 82.- Tesorería.**

En relación con el ámbito subjetivo de la “Tesorería” de la CAR, se sugiere que la redacción del precepto podría completarse con la mención, junto a la Administración General y a los organismos autónomos, de las entidades a que se refiere el art. 4.1, g) del Anteproyecto), que integran también el Sector público administrativo *ex* art 5.2 del Anteproyecto. Y ello por cuanto el art. 90 LGP –que trata la misma cuestión – incluye en delimitación subjetiva del Tesoro público a las entidades integrantes del Sector público administrativo, con exclusión de “*los sujetos contemplados en el art. 2.1 d) y h) y 2.3...*” esto es, los Consorcios y los órganos sin personalidad jurídica, pero con dotación diferenciada en los Presupuestos Generales del Estado.

Pues bien, si el ámbito natural de la Tesorería lo constituye el Sector público administrativo, la mención contenida en el art. 82 debería completarse en el sentido indicado.

#### **-Artículo 89.- Operaciones para facilitar la gestión de la Tesorería.**

Las autorizaciones para realizar operaciones de adquisición temporal de activos o de préstamo que el titular de la Consejería puede autorizar a la Dirección General con competencias en materia de Tesorería son un mecanismo llamado exclusivamente a facilitar la gestión tesorera mediante la captación de fondos que permitan satisfacer pagos de forma rápida.

Por ello, para evitar que pueda subvertir las exigencias generales que disciplinan las operaciones de endeudamiento de las Administraciones públicas, deben quedar constreñidas a rigurosos límites, que resultan de los arts. 57.1 EAR '99 y 14.1 LOFCA y que explicita el art. 108.2 LGP. En particular, ha de tratarse de operaciones “*a corto plazo*”, en el caso de la adquisición de activos y de las operaciones de préstamo.

Por los mismos motivos, resultaría aconsejable que tales limitaciones se hicieran constar así también en el art. 89 del Anteproyecto.

#### **-Artículo 90.- Relación con entidades de crédito.**

Se sugiere incluir en el artículo una remisión a la legislación en materia de contratos del sector público. Nótese que los servicios bancarios a que se refiere el precepto pueden ser objeto de un contrato administrativo de servicios (art. 10 y Anexo II.6 del RD-Leg. 3/2011, de 14 de noviembre, que aprueba el TRLCSP); además, la contratación de este tipo de servicios por las Administraciones públicas ha de estar gobernada por los principios de igualdad, transparencia y libre concurrencia que disciplinan la actividad contractual de los entes públicos, y verificarse a través de la tramitación de los oportunos expedientes de contratación.

Adicionalmente, debería preverse que, en ese tipo de contratos administrativos, habrán de hacerse constar (generalmente, en los pliegos de cláusulas administrativas particulares) las previsiones a que hace referencia el párrafo tercero del apartado 1 del art. 109 LGP, a saber: el respeto al principio de inembargabilidad de los fondos públicos ya contemplada en el art. 29 del Anteproyecto y la exclusión de la facultad de compensación de la entidad bancaria.

#### **-Artículo 92.- Gestión de la Tesorería de los Organismos Autónomos.**

Por razón de su contenido, la remisión que realiza el precepto al art. 88 debe extenderse también al art. 87, relativo a los medios de pago e ingreso.

### **Noveno**

#### **Análisis del Título IV del Anteproyecto sobre el endeudamiento y los avales de la Comunidad Autónoma de La Rioja**

#### **-Artículo 93.- Endeudamiento de la CAR.**

Este precepto inicia el Capítulo I, relativo al endeudamiento (arts 93 a 104). Con carácter general, consideramos que este Capítulo se ajusta sustancialmente al bloque de constitucionalidad, y su contenido se funda en el propósito –explicitado por la Comisión

redactora del borrador inicial del Anteproyecto- de ajustar la regulación de la materia a las previsiones de la LOFCA y la LOEP.

En efecto, el art. 135.3 CE –en la redacción vigente tras la Reforma constitucional de 27-9-2011- y el art. 13.4 LOEP disponen que *el Estado y las CC.AA habrán de estar autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito*”. Por su parte, el art. 13 LOEP determina los límites máximos del volumen de deuda pública de todas las Administraciones públicas y su reparto entre los distintos niveles (estatal, autonómico, local), mientras que el art. 16 LOEP prevé la asignación por el Gobierno central, a cada Comunidad Autónoma y para cada ejercicio, de un objetivo de deuda pública.

La habilitación legal para el endeudamiento se proclama en el art. 94 del Anteproyecto, cuyo apartado segundo remite también a los límites y mecanismos para la garantía del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera que resultan de la LOEPSF.

El art. 93 del Anteproyecto resulta igualmente respetuoso con las previsiones del los apartados 1º y 2º del art. 14 LOFCA.

#### **-Artículo 96.- Información al Parlamento sobre las operaciones financieras.**

Este precepto disciplina la información que el Gobierno ha de facilitar al Parlamento sobre operaciones financieras. En la medida en que corresponde también al Parlamento “*autorizar, mediante Ley, el recurso al crédito*” (art. 19.1 k EAR’99) parece razonable reproducir en el precepto la previsión del art. 93 LGP, de que el Ejecutivo remita al Legislativo una Memoria anual en la que se exponga la política de endeudamiento de la CAR en el ejercicio precedente y, de tal forma, dé cuenta del uso que ha hecho de la autorización para contraer crédito conferida por el Parlamento.

#### **-Artículo 100.6.- Otras operaciones relativas a la deuda.**

El art. 100.6 del Anteproyecto faculta al titular de la Consejería competente en materia de Hacienda para “*contratar los servicios de una o varias Agencias especializadas para obtener la calificación crediticia*”. Debería, sin embargo especificarse con qué objeto o finalidad hayan de celebrarse esos contratos, pues el precepto nada indica al respecto.

#### **-Artículo 102.- Suscripción y transmisión de la deuda pública.**

El art. 102 del Anteproyecto, relativo a los límites y requisitos de las operaciones de transmisión y suscripción de títulos de deuda, reproduce el contenido del art. 104 LGP el cual se remite de forma genérica a lo establecido por la legislación reguladora de los

mercados en que se negocie (singularmente, la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores), es decir, a la legislación civil y mercantil aplicable a los negocios jurídicos por cuya virtud estos títulos se transmiten entre particulares.

En rigor, sin embargo, la norma autonómica –aunque reitere miméticamente el contenido de la estatal- estaría pronunciándose sobre cuestiones de índole civil y mercantil o atinentes a la ordenación de los registros e instrumentos públicos, que son materias de la exclusiva competencia del Estado, especialmente en CC.AA que, como la CAR, carecen de Derecho civil foral o especial (cfr. art. 149.1.8 CE). Así sucede con el carácter de la intervención del fedatario público, a la que se refiere el art. 102.2 del Anteproyecto.

Este posible defecto podría subsanarse fácilmente señalando en el art. 102.2 que, en la suscripción y transmisión de la deuda pública, sólo será preceptiva la intervención de fedatario público cuando así lo exija la legislación aplicable a la transmisión de los títulos o anotaciones a los que se incorpore, pudiendo realizarse, a continuación, una remisión al art. 104 LGP.

Esa remisión, por lo demás, resulta coherente con el hecho de que el art. 14.5 LOFCA ya parifica el régimen jurídico de la Deuda del Estado y de las CC.AA al establecer que *“la Deuda pública de las CC.AA y los títulos-valores de carácter equivalente emitidos por éstas estarán sujetos, en lo no establecido por la presente Ley, a las mismas normas y gozarán de los mismos beneficios y condiciones que la Deuda pública del Estado.* En parecidos términos, se pronuncia el art. 57.3 EAR '99.

#### **-Artículos 105 a 111, sobre los avales de la CAR.**

Los arts 105 a 111 integran el Capítulo II sobre el otorgamiento de avales por la CAR. Esta potestad encuentra su fundamento en el art. 8.1.4 EAR '99, que atribuye a la CAR competencia para el *“fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma, dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional.”*

Los avales que pueden otorgar las Administraciones y entidades públicas constituyen una modalidad de crédito público que puede encuadrarse entre las fórmulas de endeudamiento indirecto de la Administración, ya que se trata de un instrumento de garantía en el que, si bien el avalista no asume directamente las obligaciones que para el deudor derivan del negocio jurídico avalado, en la hipótesis de incumplimiento de las obligaciones del deudor, resultará la entidad pública avalista obligada a su cumplimiento.

Es precisamente por el riesgo que este tipo de operaciones conlleva, en cuanto pueden suponer un incremento del gasto público, por lo que nuestra legislación somete a la autorización y concesión de los avales a límites y garantías esencialmente semejantes a los de la Deuda pública. Singularmente, *ex art. 135.3 CE*, la exigencia de que su concesión

esté autorizada por medio de una norma con rango de Ley, como contempla expresamente el art. 19.1 k) EAR'99, a cuyo tenor, corresponde al Parlamento *“autorizar, mediante Ley, el recurso al crédito o la prestación de aval a corporaciones públicas, personas físicas o jurídicas.”*

El Anteproyecto, en línea con lo establecido por los arts. 113 y ss LGP, prevé varias fórmulas para hacer efectiva esa exigencia de autorización por Ley, la fórmula ordinaria, prevista en el art. 106.3 del Anteproyecto, en la que el otorgamiento de los avales está autorizado por Ley formal, y dos fórmulas extraordinarias, que se contemplan en los arts. 106.1 y 106.4 del Anteproyecto:

-En la primera de ellas (**art. 106.1** del Anteproyecto), es el Consejo de Gobierno, a propuesta del titular de la Consejería en materia de Hacienda, el que autoriza la concesión de los avales, pero siempre dentro de los límites establecidos en cuanto a su importe por la Ley de Presupuestos Generales de la CAR (art. 107 del Anteproyecto). Concedido el aval dentro de los términos de la autorización, el otorgamiento se formalizará de acuerdo con el art. 108 del Anteproyecto.

-En la segunda fórmula extraordinaria (**art. 106.4** del Anteproyecto), son los *“organismos públicos de la CAR”* quienes conceden los avales, pero, una vez más, dentro de los límites y en las condiciones previstas para cada ejercicio por la Ley de Presupuestos Generales de la CAR (art. 106.4). Hay ejemplos de disposiciones semejantes en el Derecho Autonómico comparado, así, el art. 82 del RD-Leg. 1/1999, de 2 de diciembre, que aprueba el TR de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia.

Como consideración común a las tres fórmulas aludidas, debería incluirse una mención explícita a los límites que al otorgamiento de avales imponen los arts. 87 y 88 del Tratado de Roma de 25 de marzo de 1957, Constitutivo de la Comunidad Europea (TCE), pues, como es sabido: i) el art. 3.1 c) TCE prevé que la acción de la UE se dirigirá a la conformación de *“un mercado interior caracterizado por la supresión, entre los Estados miembros, de los obstáculos a la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales”*; ii), el art. 87 TCE, como exigencia derivada de tal propósito, proclama *“incompatibles con el mercado común, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones”*, salvo que el Tratado disponga otra cosa; y iii) el art. 88 TCE establece los procedimientos y obligaciones de comunicación a través de los cuales la Comisión puede examinar los regímenes de ayudas establecidos por los Estados miembros.

El Derecho Comunitario europeo opera, obviamente, como un límite a la autonomía financiera de la CAR, en este caso, a su potestad de gasto -o, con más precisión, de



endeudamiento- y, por ello, encuentra todo su sentido que, en el Capítulo relativo a los avales, se contenga una remisión expresa a esas disposiciones normativas.

Esto señalado, el **segundo párrafo del art. 106.1** del Anteproyecto presenta una redacción algo confusa que debiera aclararse, por cuanto se refiere, de manera inconexa, a “*un segundo aval*”. Ha de advertirse que el Decreto 16/1993, de 6 de abril, regula el otorgamiento de avales por la CAR para la financiación de inversiones productivas, precisando su art. 3 qué se entiende por inversiones productivas (las que redunden en la mejora de las condiciones de producción o de los niveles y condiciones de empleo; las que financien operaciones de reestructuración, incluida la financiera, mediante un plan económico-financiero que haga viable su continuidad; las de racionalización en la utilización de recursos energéticos y las dirigidas a financiar el fomento de mercados exteriores).

Pues bien, en esa misma línea -y dado que la autorización de la concesión de avales por el Consejo de Gobierno constituye una fórmula excepcional frente a la ordinaria, que exige una Ley, resultaría necesario delimitar en el Anteproyecto, con la mayor precisión posible, el objeto y finalidad -encuadrables en el interés general para la economía regional y en el fomento de su actividad económica- que hayan de tener las operaciones garantizadas por medio de esos avales; así como remitir al desarrollo reglamentario el procedimiento para su concesión.

### **Décimo**

#### **Análisis del Título V del Anteproyecto sobre Contabilidad del Sector público de la Comunidad Autónoma de La Rioja.**

##### **-Artículo 115.- Principios contables públicos.**

En el **art. 115.3** del Anteproyecto, se contiene una referencia al Título III de la Ley, que entendemos debe hacerse al Título II, relativo a los Presupuestos Generales de la CAR. Así resulta, por ejemplo, del art. 122.3 LGP.

##### **-Artículo 118.- Competencias de la Intervención General de la CAR.**

El artículo 118 del Anteproyecto enumera las competencias de la Intervención General de la CAR, pero omite las recogidas en los apartados e) y g) del art. 125.1 LGP. Esta preterición no resulta explicada en ninguna de las Memorias incorporadas al procedimiento de elaboración del Anteproyecto, pese a que se refiere a la función de “*inspección de la actividad de las oficinas de contabilidad de las entidades del sector público sujetas a los principios de contabilidad pública*”.

Adicionalmente, una de las funciones inherentes a la Intervención General, como centro gestor de la contabilidad pública, es la centralización de la información contable de las entidades integrantes del sector público, como recoge el art. 118.2 b) del Anteproyecto. Pues bien, de acuerdo con el art. 134 LGP, el ejercicio de esa función conlleva igualmente la atribución a la Intervención General el seguimiento del cumplimiento del equilibrio financiero de esas entidades, así como de los planes de saneamiento derivados de su incumplimiento, aspecto que cobra especial relevancia tras la reforma del art. 135 CE y la entrada en vigor de la LOEP, en la medida en que impone a todas las Haciendas públicas especiales obligaciones de vigilancia de su equilibrio presupuestario y su sostenibilidad financiera, como hemos expuesto ya en otras partes de este dictamen.

Por tal motivo, sugerimos la procedencia de incluir la referida función dentro del elenco de las que se atribuyen a la Intervención General y, por razones de ubicación sistemática, en el **art. 118.2 b)** del Anteproyecto.

#### **-Artículos 119 a 129, sobre información contable.**

Los arts 119 a 129 comprenden el Capítulo III del Título V del Anteproyecto relativo a la información contable. Por razones de coherencia interna del texto, parecería razonable hacer una referencia a la DA 3ª del Anteproyecto, donde se contiene la referencia al Sistema de información contable de la CAR (SICAP) y a la posibilidad de que los centros gestores diseñen e implanten sistemas adicionales de seguimiento de los objetivos.

#### **-Artículo 124.- Las cuentas económicas del Sector público.**

En el art. 124 del Anteproyecto, de tenor semejante al art. 133 LGP, la referencia a la “*normativa interna*” podría completarse con una referencia explícita a las obligaciones de suministro de la información necesaria para la medición del grado de realización del objetivo de estabilidad presupuestaria que resultan para la CAR de la LOEP, y a los procedimientos que dicha LOEP establece para hacer efectivas dichas obligaciones.

### **Undécimo**

#### **Análisis del Título VI del Anteproyecto sobre el control de la gestión económico-financiera**

#### **-Artículo 130.- Del control interno de la gestión económico financiera del sector público.**

Resulta aconsejable que el Título VI encabezado por este artículo 130 del Anteproyecto comience con una mención expresa al Tribunal de Cuentas, que es el

supremo órgano fiscalizador de la gestión económica del Sector público de la CAR, según los arts. 136 y 153 d) CE y 19.1.d) y 32 EAR'99.

#### **-Artículo 136.- Deber de colaboración y asistencia jurídica.**

Este precepto tiene su correlativo en el artículo 145.3 de la LGP, sobre el que el Consejo de Estado, en su Dictamen 2096/2003, de 10 de julio, ya advirtió que *"el ámbito de colaboración diseñado por el artículo referido es muy amplio en tanto se refiere a toda clase de datos y documentos, siempre que sean relevantes para las actuaciones de control. Y de ahí que sea necesario poner en conexión la regulación proyectada con la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de datos de carácter personal, para precisar que el tratamiento de los datos de carácter personal que se cedan deberá ajustarse a lo que dispone la mencionada Ley Orgánica"*.

Este Consejo Consultivo hace propia dicha observación, que traslada, como decimos, al contenido del artículo 136 del Anteproyecto ahora examinado.

#### **-Artículo 139.- Definición de la función interventora.**

El **art. 139.2** del Anteproyecto dispone que *"se podrá determinar reglamentariamente en qué casos la función interventora será ejercida sobre una muestra y no sobre la totalidad de los actos sujetos a la misma"*.

En línea de principio, el ejercicio de la función interventora por medio del sistema de muestra es una excepción a la regla general que, por tanto, ha de someterse siempre a un régimen restrictivo (art. 4.2 Cc). De este modo, la habilitación reglamentaria para determinar en qué supuestos puede utilizarse ese sistema debería ejercitarse dentro de los límites que preestableciera el legislador, por lo que en el art. 139 del Anteproyecto habrían de determinarse para qué tipo de supuestos o por qué motivos podría el titular de la potestad reglamentaria habilitar el uso de este sistema.

Adicionalmente, y para garantizar la efectividad de la autonomía que a la Intervención reconoce el art. 134.1 del Anteproyecto, la decisión de ejercer la función interventora a través de ese mecanismo especial habrá de ser adoptada por la propia Intervención General y así debiera explicitarse en el Anteproyecto. En tal sentido, los arts. 256, de la Ley 2/2006, de Hacienda de Castilla y León, y 94.3, de la Ley 1/2002, de Hacienda de Castilla la Mancha, por ejemplo.

#### **-Artículo 142.- No sujeción a fiscalización previa.**

Al igual que acontecía en el caso precedente, la no sujeción a fiscalización previa de los actos que *"reconocen derechos de contenido económico, aprueben gastos, adquieran*

*compromisos de gasto o acuerden movimientos de fondos y valores”* constituye también una excepción a la regla general en materia de función interventora, que precisamente implica, con carácter ordinario, el desarrollo de esa fiscalización previa.

Desde esta óptica, la habilitación reglamentaria para establecer nuevos supuestos de no sujeción a fiscalización previa establecida por el art. 142.2 debería, cuando menos, formularse con ciertos límites y tales límites han de estar previstos en la Ley. Por ello, proponemos cerrar la posibilidad de regulación reglamentaria en este extremo, o, al menos, establecer sus límites precisos, para que aquella normación reglamentaria los respete en su totalidad, pudiéndose citar como ejemplo de esta segunda técnica el art. 89.2 del Decreto Leg.1/2010, de 2 de marzo, que aprueba el TR de la Ley de Hacienda Pública de Andalucía.

En este extremo, es de observar que el art. 151 LGP no deja margen a la regulación reglamentaria sino que enumera todos los supuestos que no se hallan sujetos a fiscalización previa, estableciendo así una regulación cerrada con rango legal.

#### **-Artículo 143.- Fiscalización e intervención previa de requisitos básicos.**

En relación con el párrafo 1º, resulta nítida la “*trascendencia*” que “*en el proceso de gestión*” tienen extremos tales como los contemplados en las letras c), d), e) y f) del art. 152 LGP: comprobación de la competencia del órgano administrativo (de contratación, concedente de la subvención...), de que los expedientes de reconocimiento de obligaciones corresponden a gastos aprobados y fiscalizados favorablemente y de la existencia de autorizaciones exigidas por la legislación de contratos del sector público.

Sin embargo, estos aspectos no se prevén específicamente en el art. 143 del Anteproyecto sometido a Dictamen, con lo que pueden llegar a restringirse de manera excesiva los “requisitos básicos” a comprobar en los supuestos de sometimiento a fiscalización previa, en la medida en que podrían quedar fuera de ese control la comprobación de la concurrencia de requisitos tan capitales en el procedimiento de gestión y ejecución presupuestarias como los antes mencionados.

Este Consejo Consultivo entiende procedente la inclusión de tales aspectos en el precepto examinado.

#### **-Artículos 148 a 168, sobre control financiero permanente y auditoría pública.**

Realizamos a continuación una consideración conjunta de los Capítulos III (“del control financiero permanente”, arts. 148 a 156) y IV (“de la Auditoría pública”, arts. 157 a 168) del Anteproyecto, ya que tales preceptos merecen un juicio general favorable y es de destacar el alto grado de homogeneidad sistemática y terminológica que guardan con la

LGP, como refleja la siguiente serie de preceptos del Anteproyecto (A), que ponemos en relación con el correspondiente de la LGP:

-En materia de control financiero permanente, se prevé la existencia de Planes anuales de actuación (arts. 138 y 150.2 A y 159.3 LGP); se regulan los informes de control financiero permanente y sus contenidos (art. 151.1 A y 159.2.1 y 160 LGP); los informes relativos a las actuaciones acometidas durante el ejercicio (art. 151.2 A y 159.2.2 LGP); y los informes de actuaciones y seguimiento de medidas correctoras (151.3, por remisión al art. 161 A; y 161 LGP).

-En el ámbito de la auditoria pública, los Planes anuales se contemplan de modo sustancialmente igual (arts. 138 y 150.2 A y 165 LGP), como también los informes de auditoria (arts. 160.1 A y 166.1 LGP); los informes sobre las actuaciones realizadas en el año (160.3 A y 166.5 LGP) y los informes de actuaciones y seguimiento de medidas correctoras (161.3 A y 166.3 LGP, por remisión al art. 161 LGP).

Por tanto, sólo formulamos algunas matizaciones respecto a ciertos preceptos:

-El **artículo 150.1**, relativo al *contenido y alcance del control financiero permanente*, pues, tras la remisión del presente expediente a este Consejo Consultivo, la Excma. Sra. Consejera de Hacienda y Administración Pública nos comunicó la nueva redacción que se propone para el art. 150 del Anteproyecto, motivada por la necesidad de incorporar al texto de la nueva Ley la propuesta de Acuerdo emitida por el Consejo de política fiscal y financiera de las CC.AA en su sesión de 27 de junio de 2013. En relación con el precepto proyectado, se considera pertinente recoger con más precisión el contenido de dicha propuesta de Acuerdo e introducir, en el **apartado g)**, un inciso último del tenor: *“utilizando como modelo la metodología elaborada por la Intervención General de la Administración del Estado en desarrollo de lo señalado en el artículo 159.1 g) de la Ley General Presupuestaria”*.

-El **artículo. 150.2**, relativo al *plan anual de auditorias y de actuaciones de control financiero permanente*, semejante a los arts. 159.3 y 165 LGP, debería redactarse de modo que aclarara que dicho plan podrá ser modificado, *“por la Intervención General”* cuando se produzcan circunstancias que lo justifiquen, como ya indica el art. 138 del Anteproyecto.

-El **artículo 151.3** del Anteproyecto reenvía al art.161 (relativo a los informes de actuación y seguimiento de medidas correctoras de auditoria), lo que obliga a aclarar que lo dispuesto en el art. 161 será asimismo aplicable *“a los informes de actuación y seguimiento de medidas correctoras de control financiero permanente”*.

-Los **artículos 152 a 156** se refieren al control financiero de subvenciones e integran la Sección 2ª, Capítulo III, del Título VI del Anteproyecto, regulando, junto con el régimen general en materia de control financiero, las normas específicas sobre control financiero de subvenciones, cuestión que, en el ordenamiento jurídico estatal, se halla contenida en la normativa sectorial (LGS), como también sucede en buena parte de las legislaciones autonómicas (Ley extremeña 6/2011, de Subvenciones, por ejemplo). Así, la regulación de los derechos y deberes del personal controlador -que otras Leyes en materia de subvenciones recogen de manera específica (cfr. arts. 47 y 48 LGS)- se contiene de modo suficiente, en los arts. 135 y 135 del Anteproyecto, por remisión a otros, como el art.187.2. La Sección merece, en definitiva, un juicio general favorable.

-El **artículo 153**, sobre control financiero de ayudas y subvenciones financiados total o parcialmente con cargo a fondos comunitarios, es precepto homólogo al art. 45 LGS y, en el Derecho autonómico comparado, al art. 51 de la Ley extremeña 6/2011, por ejemplo, pero parece incompleto, pues el art. 153.1 indica que “*la Intervención General... podrá llevar a cabo, además, controles y verificaciones...*”, expresión que debe ir concordada con otras atribuciones o facultades que se atribuyan a la Intervención General de la CAR en la materia. Señaladamente, la competencia para el ejercicio del control financiero de subvenciones otorgadas por el Sector público autonómico y financiadas con cargo a fondos de la Unión Europea, como se infiere de los arts. 152.1 y 152.3 del Anteproyecto, por lo que sería procedente que el art. 153 contuviera una remisión en tal sentido, o bien comenzara con un tenor semejante, por ejemplo, al del citado art. 51.1 de la Ley extremeña 6/2011.

-El **artículo 160.2**, que establece cuáles sean los destinatarios de los informes de auditoría, queda incompleto si no se añade que, además, los informes de auditorías de cuentas anuales (regulados por el art. 163 del Anteproyecto) se rendirán, en todo caso, al Tribunal de Cuentas junto con las cuentas anuales, en los términos que resultan del art. 129 del Anteproyecto.

## **Duodécimo**

### **Análisis del Título VII del Anteproyecto sobre las responsabilidades**

#### **-Artículo 171.- Hechos que pueden generar responsabilidad patrimonial.**

Comenzamos por este precepto ya que, en general esta parte del Anteproyecto (nos referimos a los arts 169 a 177, que integran su Título VII), merece, una vez más, una consideración general favorable.

En la enumeración de las infracciones, el Anteproyecto incurre, creemos, en varios errores de remisión. El **art. 171.1 d)** se refiere a los pagos reintegrables que, sin embargo, están regulados en el art. 69, no en el 70, como se indica en el texto. Y lo mismo sucede con el **art. 171.1 e)** que, tal vez por arrastre del error, remite a los arts. 71 y 72, cuando debiera hacerlo a los arts. 70 (anticipos de caja fija) y 71 (pagos a justificar).

A tal efecto, puede observarse que la sistemática y redacción del art. 171 del Anteproyecto es idéntica a la del art. 177 LGP, y que el apartado 1.d) de la norma estatal reenvía al art. 77 (pagos indebidos y demás reintegros), y el apartado 1.e), a los arts 78 (anticipos de caja fija) y 79 (pagos a justificar).

#### **-Artículo 173.- Procedimiento para deducir responsabilidad.**

El **primer apartado** del art. 173 debería redactarse con mayor precisión pues, más allá de la muy genérica expresión “*sin perjuicio de las competencias del Tribunal de Cuentas*”, lo cierto es que este Órgano es el llamado a conocer de los procedimientos que se sigan por la comisión de los hechos tipificados en el art. 177.1 a) del Anteproyecto, a saber: “*haber incurrido en alcance o malversación en la administración de fondos públicos de la Comunidad.*” Y ello, por virtud de lo dispuesto en los arts 15.2, 24.2, 25.b) y 26 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, en relación con los arts. 72 y ss de la Ley 7/1988, de 5 de abril, reguladora de su funcionamiento.

De este modo, sería conveniente separar con claridad en el apartado 173.1 los supuestos cuyo conocimiento corresponde al Tribunal de Cuentas (los del art. 177.1 a) y los demás, en los que, efectivamente, la responsabilidad se exigirá “*mediante el correspondiente expediente administrativo*”, tramitado por la organización administrativa a la que el responsable pertenezca (a título de ejemplo, los arts. 180 LGP y 298 de la Ley 2/2006, de Hacienda de Castilla y León).

Al respecto, el **segundo apartado** del art.173 contiene un nuevo error de remisión, pues la LO 2/2012, de 27 de abril, no establece previsión alguna en cuanto a la incoación del expediente, resolución y nombramiento de instructor en los procedimientos seguidos contra personas que tengan la condición de autoridad pública por razón de la comisión de los hechos tipificados en el art. 171 del Anteproyecto.

Ciertamente, la LOEP regula cierto tipo de responsabilidades de las Administraciones públicas (por incumplimientos de normas de Derecho comunitario o por desviaciones de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera), pero no las responsabilidades personales que constituyen el objeto de este título del Anteproyecto.

El error puede subsanarse eliminando la remisión a la LOEP y sustituyéndola, en línea con lo preceptuado por el art. 180 LGP, por las aclaraciones que siguen: i) cuando se trate de personas que tengan la condición de autoridad pública de conformidad con el ordenamiento vigente, la incoación y resolución del expediente, así como el nombramiento del instructor, corresponderá al Consejo de Gobierno; ii) en los demás casos, corresponderá al titular de la Consejería con competencias en materia de Hacienda; y iii) ello sin perjuicio de la obligación de dar conocimiento de los hechos al Tribunal de Cuentas a los efectos previstos por el art. 41.1 de su Ley Orgánica reguladora.

### **Décimo tercero**

#### **Análisis del Título VIII del Anteproyecto sobre subvenciones**

##### **-Artículos 176 a 191, sobre régimen jurídico de las subvenciones.**

Estos preceptos integran el Título VIII del Anteproyecto sobre las subvenciones (arts. 176 a 191). Con las excepciones que más adelante analizaremos, dicho Título VIII merece un juicio general favorable. Como hemos expuesto anteriormente, la CAR ostenta competencia para regular esta materia y pretende hacerlo por Ley formal, norma de rango suficiente. Además, en el análisis sustantivo de la regulación proyectada, el contenido de este Título VIII del Anteproyecto resulta sustancialmente respetuoso con la legislación básica del Estado, conformada principalmente por los preceptos de tal carácter contenidos en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS, DF Primera), así como en su Reglamento de desarrollo, aprobado por RD 887/2006 de 21 de julio (RGS, DF 1ª).

Se observan en el texto del Anteproyecto diversas omisiones respecto al contenido de la LGS, si bien pueden completarse sin problemas acudiendo a los preceptos básicos de la legislación estatal, así como, en el ordenamiento jurídico riojano, al Decreto 14/2006, de 16 de febrero, de Régimen jurídico de las subvenciones en el Sector público de la CAR.

##### **-Artículo 179.- Bases reguladoras.**

El precepto dispone que, con carácter previo al otorgamiento de las subvenciones, deberá aprobarse la norma o convenio que establezca las bases reguladoras de concesión “*y publicarse en el BOR cuando revista la forma de disposición general*”.

Al referirse a “*convenio*” el precepto parece remitirse implícitamente a los arts. 28.2 y, especialmente, 28 *quater* del Decreto 14/2006, que prevén la regulación “*mediante orden o mediante convenio*” de las subvenciones a que se refieren los arts. 22.2 LGS y Decreto 14/2006. Adviértase que, en el caso del art. 28 *quater* del Decreto citado (art. 22.2 c) LGS), en el expediente han de justificarse las razones que dificultan la convocatoria



pública de la subvención y, por ello, la elección de ese procedimiento de concesión directa.

En aras a la necesaria publicidad y transparencia -principios rectores de la actividad subvencional *ex art. 178.1 del Anteproyecto-* sugerimos que se matice el **inciso último del art. 179.1**, por cuanto las bases reguladoras de la concesión de subvenciones habrán de publicarse en el BOR, no tanto cuando “*revistan la forma de*” disposición general, sino cuando “*constituyan*” una disposición general en sentido material. Esto es, cuando innoven el ordenamiento jurídico creando obligaciones y derechos y posiciones jurídicas para una pluralidad de destinatarios.

#### **-Artículo 181.- Beneficiarios.**

El precepto no se refiere a la LGS, si bien puede ser integrado sin problemas acudiendo a los preceptos básicos de la legislación estatal, así como, en el ordenamiento jurídico riojano, al Decreto 14/2006, de 16 de febrero, de Régimen jurídico de las subvenciones en el Sector público de la CAR, cuando extiende el concepto de beneficiario, en el caso de las personas jurídicas y siempre que así lo prevean las bases reguladoras, a “*los miembros asociados del beneficiario que se comprometan a efectuar la totalidad o parte de las actividades que fundamentan la concesión de la subvención en nombre y por cuenta del primero*” (art. 11.2 LGS y art. 11.2 Decreto 14/2006); y “*a los miembros de la agrupación*” cuando los beneficiarios sean agrupaciones sin personalidad jurídica de personas físicas o jurídicas (arts. 11.3 LGS y 11.3 Decreto 14/2006).

#### **-Artículo 182.- Entidades colaboradoras.**

En relación con la publicidad de las subvenciones concedidas, el contenido del art. 182 no resulta incompatible con la legislación básica del Estado. Ciertamente, omite exceptuar del régimen normal de publicidad los supuestos en los que la publicación de los datos del beneficiario “*pueda ser contraria al respeto y salvaguarda del honor, la intimidad personal y familiar de las personas físicas en virtud de lo establecido en la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo...*” (art. 18.3 d) LGS), así como que, en el supuesto de subvenciones de cuantía inferior a la fijada en la LGS (art. 183.2-2 LGS), “*las bases reguladoras deberán prever la utilización de otros procedimientos que aseguren la publicidad de los beneficiarios de las mismas*” (art. 18.3.c) LGS); pero, dado que estos preceptos tienen carácter básico (DF 1ª LGS), esa circunstancia no afecta a la conformidad de la norma al “bloque de constitucionalidad”.

**-Artículo 184.- Efectos del silencio administrativo en los procedimientos de subvenciones.**

Dispone el precepto que *“el silencio administrativo en todos los procedimientos que hayan de ser gestionados o resueltos por la Administración General de la CAR o sus organismos públicos tendrá carácter desestimatorio salvo que en sus bases reguladoras se disponga otra cosa”*.

Con carácter previo, la expresión *“procedimientos ... gestionados o resueltos”* ha de ser aclarada convenientemente pues es llano que el precepto tan sólo puede ser de aplicación a los procedimientos relativos a las subvenciones comprendidas dentro del ámbito de aplicación de la Ley, que no es otro que el que se determina en el art. 177 del Anteproyecto y que está constituido por *“...las ayudas públicas cuya concesión corresponda a la Administración General de la CAR y a los organismos dependientes de ella”*, así como por las *“subvenciones otorgadas por las entidades integradas en el sector público administrativo autonómico y entidades públicas empresariales en la medida en que lo sean como consecuencia del ejercicio de potestades administrativas”*.

El art. 25.5 LGS, que determina que el silencio administrativo habilita al interesado a tener por desestimada su petición, carece de carácter básico, por lo que, con ciertos límites, la normativa autonómica podría separarse de la estatal.

Sin embargo, por su generalidad, la redacción del art. 184 del Anteproyecto no resultaría conforme al bloque de constitucionalidad, por cuanto las bases reguladoras de las subvenciones no pueden determinar libérrimamente el sentido del silencio en los procedimientos subvencionales, ya que tal cuestión está inevitablemente condicionada por las disposiciones dictadas por el Estado en materia de *“bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas”* y de *“procedimiento administrativo común”* (art. 149.1.18º. Esas disposiciones, singularmente, son los arts. 43 y 44 de la Ley 30/1992.

Con arreglo al art. 44.1 Ley 30/1992, *“en los procedimientos iniciados de oficio”* de los que, además, *“pudiera derivarse el reconocimiento o, en su caso, la constitución de derechos u otras situaciones jurídicas individualizadas, los interesados que hubieren comparecido podrán entender desestimadas sus pretensiones por silencio administrativo”*.

Pues bien, todos los procedimientos para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva se inician de oficio según dispone el art. 23.1 LGS. disposición legal que, si bien no tiene carácter básico (DF Primera), tampoco ha sido sustituida en nuestra Comunidad Autónoma por norma de igual rango que disponga otra cosa, e incluso el art. 23.1 del Decreto 14/2006 contiene una previsión idéntica a la del art. 23.1 LGS. Esto excluye *a radice* este tipo de procedimientos subvencionales de la

posibilidad de concluir con actos estimatorios producidos por silencio, sin que las bases reguladoras de la subvención puedan disponer lo contrario.

En este punto, buena parte de las legislaciones autonómicas han atribuido de modo expreso un efecto negativo al silencio en los procedimientos subvencionales tramitados en régimen de concurrencia competitiva. Así, por ejemplo, los arts. 25.5, de la Ley de Cantabria 10/2006, de 17 de julio; 23.5, de la Ley de Galicia 9/2007, de 13 de junio; 19.5, de la Ley de la Región de Murcia 7/2005, de 18 de noviembre; o 22.5, de la Ley Extremadura 6/2011, de 23 de marzo.

En cuanto a los procedimientos de concesión directa regulados por el art. 22.2 LGS (y por el 22.2 Decreto 14/2006), es preciso comenzar aclarando el diferente alcance que, en materia subvencional, pueden tener –cualquiera sea la forma que adopten- las “bases reguladoras”. Las bases reguladoras pueden tener dos funciones esenciales: una, regular la concesión de la subvención (la subvención *in fieri*); y otra, regular la relación jurídica subvencional entre concedente y beneficiario, una vez constituida (la subvención *in facto esse*).

Naturalmente, la cuestión relativa al efecto positivo o negativo del silencio -que es la que aborda el art. 184 del Anteproyecto- afecta al primero de los aspectos: al de la concesión de la subvención.

Aclarado lo anterior, en los dos primeros supuestos del art. 22.2 LGS, en rigor, la decisión de conceder la subvención a un sujeto determinado ya la ha adoptado el legislador (en la Ley de Presupuestos Generales, o en la Ley que obliga a la Administración a otorgar una concesión), de modo que, en cuanto a su procedimiento de concesión, estas subvenciones se regirán por su “*normativa reguladora*”(art. 22.2 a) o por “*el procedimiento de concesión que le resulte de aplicación de acuerdo con su propia normativa*” (art. 22.2 b) LGS).

Véase así cómo el art. 65.3 RGS, tras afirmar que “*el procedimiento para la concesión de estas subvenciones se iniciará de oficio por el centro gestor del crédito presupuestario al que se imputa la subvención, o a instancia del interesado, y terminará con la resolución de concesión o el convenio*”, añade que, “*en cualquiera de los supuestos previstos en este apartado, el acto de concesión o el convenio tendrá el carácter de bases reguladoras de la concesión a los efectos de lo dispuesto en la Ley General de Subvenciones*”. Naturalmente, esas “*bases reguladoras*” lo son de la relación jurídica subvencional, no de la concesión, que ya ha sido perfeccionada inmediatamente antes con “*el acto de concesión o el convenio*”. Así resulta del art. 65.3 RGS que dispone que el acto o convenio de concesión determinará el objeto de la subvención, el crédito presupuestario y la cuantía, plazo y modos de pago, la forma de justificación de la finalidad de la

subvención, y la compatibilidad con otras subvenciones; en definitiva, aspectos todos ellos propios de la relación jurídica subvencional ya conformada.

Otro tanto puede señalarse del art. 66.2 RGS para los supuestos del art. 22.2 b) LGS: *“Cuando la Ley que determine su otorgamiento se remita para su instrumentación a la formalización de un convenio de colaboración entre la entidad concedente y los beneficiarios será de aplicación al mismo lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 65 de este Reglamento”*, de modo que tal convenio, una vez más, contiene las bases reguladoras de la relación jurídica subvencional, no de la previa concesión de la subvención, cuyo procedimiento será el regulado por la *“propia normativa”* a la que se refiere el art. 22.2 b) LGS.

En suma, en los supuestos de los apartados a) y b) del art. 22.2 LGS, es preciso recordar que el sentido del silencio administrativo en el procedimiento de concesión de la subvención no lo determinan las “bases reguladoras” a las que equívocamente se refiere el art. 184 del Anteproyecto, sino, en todo caso, en el supuesto de subvenciones asignadas nominativamente en los Presupuestos, su *“normativa reguladora”* (art. 22.2.a) LGS y 65.1 RGS, básicos, por relación con el art. 65.2 RGS); y, en el de subvenciones cuya concesión impone a la Administración una norma de rango legal, *“dicha norma y (...) las demás de específica aplicación a la Administración correspondiente”* (arts. 22.2 b) y 66.1 RGS, básicos).

Distinto análisis ha de hacerse en las subvenciones concedidas al amparo del art. 22.2 c) LGS (y 22.2 c) y 28 *quater* del Decreto 14/2006) pues, en ellas, las bases reguladoras han de regular, tanto el procedimiento de concesión, como la relación jurídica subvencional. Así se desprende con más nitidez del art. 67.2 RGS, que prevé la aprobación de un Real Decreto, cuyo contenido será el del art. 28.3 LGS, precepto cuyo apartado d), dispone que habrá de regular *“el procedimiento de concesión”* de este tipo de subvenciones.

En estos casos, aunque la concesión de la subvención sea directa, e incluso se otorgue a petición del interesado, tampoco las bases reguladoras pueden determinar libremente el contenido del silencio. En este punto, piénsese que toda actividad subvencional tiene un inevitable límite presupuestario: el que resulta del crédito disponible para atender a las obligaciones económicas que de ella nacen para la Administración concedente.

El art. 43.1 Ley 30/1992, recientemente reformado por Ley 25/2009, tras afirmar que, en los procedimientos iniciados a instancia de parte, el silencio produce efecto un estimatorio, *“excepto en los supuestos en los que una norma con rango de ley, por razones imperiosas de interés general, o una norma de Derecho comunitario, establezcan lo contrario”*, establece como excepción a aquellos procedimientos *“cuya estimación tuviera*

*como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público”, circunstancia, sin duda, próxima a la que acontece en los procedimientos subvencionales, que tienen como consecuencia última la transferencia de fondos públicos al beneficiario de la subvención; y que hace cuando menos discutible que pueda atribuirse *in genere* sentido positivo al silencio administrativo en aquellos procedimientos subvencionales que comienzan a instancia del interesado. En este sentido, nuestro D.80/2005 emitido con ocasión del que luego sería el Decreto 14/2006.*

Pues bien, a estos efectos resulta ilustrativa la Exposición de Motivos de la Ley extremeña de Subvenciones 6/2011 –posterior a la reforma operada en la Ley 30/1992– que, incluso para supuestos de subvenciones en régimen de concesión directa mediante convocatoria abierta y a petición del interesado, razona que *“el sentido del silencio administrativo se considera negativo conforme al artículo 22.5, incluso para los supuestos de concesión directa a solicitud del interesado, al considerar que existen razones imperiosas de interés general derivadas de la aplicación de los principios y requisitos para conceder las subvenciones, en virtud de los cuales no procedería entender estimada por silencio la solicitud de subvenciones, pues es precisa la acreditación y aprobación previa del gasto que da lugar al derecho económico y la verificación del cumplimiento de los requisitos del beneficiario, para el reconocimiento de la concesión.”*

A título de ejemplo, el Real Decreto 294/2013, de 26 de abril, que regula la concesión directa de subvenciones para la adquisición de vehículos eléctricos, o el Decreto 9/2013, de 28 de febrero, de la Comunidad Autónoma de Cantabria, por el que se regulan las subvenciones destinadas a la promoción del empleo autónomo, se han dictado al amparo del art. 22.2 c) LGS, regulan subvenciones en régimen de concesión directa a petición del interesado y, sin embargo, establecen el sentido negativo del silencio (arts. 10.3 RD 294/13 y 6.2 y 10.2 D 9/2013).

En definitiva, un indeclinable principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y el obligado respeto al contenido de los arts. 43 y 44 Ley 30/1992, haría necesario modificar la redacción proyectada para el art. 184 del Anteproyecto, que podría ser sustituida por otra: i) que explicitara que, en los procedimientos de concurrencia competitiva, el silencio legitima al interesado para entender desestimada su petición; ii) que, en los procedimientos de concesión directa regulados por los arts. 22.2 a) y b) LGS, se remitiera a las disposiciones legales que en cada caso regulen la concesión de la subvención; y iii) que delimitara con la deseable precisión en qué concretos supuestos de los del art. 22.2 c) LGS se atribuye al silencio administrativo sentido estimatorio, en la medida en que en cualquier caso, la concesión de la subvención está inevitablemente sujeta a la existencia de disponibilidades presupuestarias.

La Memoria justificativa señala que la redacción que pretende darse al artículo examinado es idéntica a la contenida en el art. 33 de la Ley 9/2004, de 22 de diciembre, de Medidas fiscales y administrativas para el año 2005, pero ello no obsta a que, en una Ley como la proyectada -que se ha de promulgar con el propósito de regular de modo estable la materia- puedan y deban corregirse las imprecisiones que puedan arrastrarse de sus precedentes legislativos.

#### **-Artículos 185 a 187, sobre el reintegro de las subvenciones.**

En la regulación del procedimiento de reintegro de subvenciones, observamos que las causas que dan lugar al reintegro, no son sólo las previstas en el art. 37 LGS, sino también las contempladas -como motivos de invalidez del acuerdo de concesión de la subvención- por el art. 36 LGS, que tiene carácter básico (DF1ª) y que describe los supuestos de nulidad (apartado 1), anulabilidad (apartado 2), revisión de oficio así como declaración de lesividad y ulterior impugnación jurisdiccional del acuerdo de concesión de la subvención (apartado 3), concluyendo el apartado 4 que *“la declaración judicial o administrativa de nulidad o anulación llevará consigo la obligación de devolver las cantidades percibidas.”* Por ello, el art. 37 LGS enumera supuestos en los que *“también procederá el reintegro de las cantidades percibidas y la exigencia del interés de demora”*.

No hay motivo, pues, para omitir la referencia al artículo 36 LGS en el art. 185 del Anteproyecto, pues el reintegro procederá en los supuestos previstos por los dos artículos de la Ley estatal.

#### **-Artículos 188 a 191, sobre infracciones y sanciones.**

En la tipificación de las infracciones, el art. 188 del Anteproyecto se remite a las tipificadas por la LGS. Los arts. 189 y 190 del Anteproyecto recogen, respectivamente, los criterios de graduación de las sanciones y la descripción de las mismas correlativa a cada tipo de infracción y lo hacen de manera rigurosamente idéntica a la de los arts. 60 y ss LGS.

Todo ello, encuadra sin dificultad la norma proyectada dentro de los límites descritos al respecto por el Tribunal Constitucional que, como recuerda la Exposición de Motivos de la LGS: *“ha señalado que las CCAA tienen potestad sancionadora en las materias sustantivas sobre las que ostentan competencias y, en su caso, pueden regular las infracciones y sanciones ateniéndose a los principios básicos del ordenamiento estatal, pero sin introducir divergencias irrazonables o desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio, por exigencias derivadas del artículo 149.1.1ª de la Constitución (SSTC núms. 87/1985, 102/1985, 137/1986 y 48/1988). Por ello, ha declarado que pueden regularse con carácter básico, de manera general, los tipos de ilícitos administrativos, los criterios para*

*la calificación de su gravedad y los límites máximos y mínimos de las correspondientes sanciones, sin perjuicio de la legislación sancionadora que puedan establecer las CC.AA, que pueden modular tipos y sanciones en el marco de aquellas normas básicas (STC núm. 227/1988)”.*

#### **Décimo cuarto**

### **Análisis del Título IX del Anteproyecto sobre el Tribunal Económico administrativo de La Rioja (TEALR)**

#### **-Artículo 192.- Organización y funcionamiento.**

El Título IX del Anteproyecto, que luce bajo la rúbrica “*Del Tribunal Económico Administrativo de La Rioja*” (en adelante, TEALR), contiene un único precepto, el art. 192, sobre su organización y funcionamiento.

Para verificar el juicio relativo a su estatutoriedad, es obligado recordar que el art. 50 EAR’99 señala que la CAR “*podrá crear su propio Tribunal Económico Administrativo, mediante Ley que regulará su composición, régimen y funcionamiento*”. La reserva de Ley que el EAR’99 contiene es, como se ve, taxativa. Por ello, habrá de ser la Ley de Hacienda -o cualquier otra, pero en todo caso una norma con rango de Ley formal- la que regule tales cuestiones.

Frente a tan clara previsión estatutaria, el **art. 192.3** del Anteproyecto contempla, en relación con el TEALR, que “*su composición y régimen de funcionamiento se determinarán reglamentariamente*”, pero guarda un silencio completo sobre cuál haya de ser la composición, régimen o funcionamiento del TEALR, más allá de determinar la gratuidad de la condición de miembro del TEALR y su carácter compatible con el desempeño de otras funciones públicas o privadas.

Nos parece evidente que, con tal tenor y contenido, el Anteproyecto contraviene lo dispuesto por art. 50 EAR’99, en cuanto que reenvía de plano a una norma reglamentaria la regulación de aspectos que, por disposición estatutaria, han de ser normados por Ley formal. Y así, el Anteproyecto resulta, en este punto, contrario al EAR’99 y, con él, al “bloque de constitucionalidad” (por todos, D.12/02, F.J.3 B).

Como indicó la STC 83/1984 (F.J.4), el principio de reserva de Ley no impide que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, “*pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución en favor del legislador*”, por lo que proscribía aquellas cláusulas “*en virtud de las que se produce una verdadera deslegalización de la materia reservada; esto es, una total abdicación por*

*parte del legislador de su facultad para establecer reglas limitativas, transfiriendo esta facultad al titular de la potestad reglamentaria, sin fijar ni siquiera cuáles son los fines u objetivos que la reglamentación ha de perseguir”.*

Y tal sucede en el caso que nos atañe, en el que el art. 192.3 remite en blanco la composición del TEALR y su régimen de funcionamiento a lo que disponga una ulterior norma reglamentaria, pues en el precepto legal no se contiene siquiera un núcleo mínimo de regulación que permita inferir cuál vaya a ser el número de miembros del órgano, los requisitos para ser nombrados o el órgano o institución a quien corresponda designarles.

Por relación con la norma examinada, el mismo vicio debe predicarse de la **Disposición Transitoria Única** del texto del Anteproyecto, que determina el mantenimiento de la *“composición existente a la entrada en vigor de esta Ley”*, *“hasta en tanto se proceda al desarrollo reglamentario dispuesto por el artículo 192”*.

El Anteproyecto (en su **Disposición Derogatoria Única**) prevé la derogación de *“los artículos 102 a 108 de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, de Régimen Jurídico del Gobierno y Administración Pública de la CAR”*, preceptos cuya vigencia conservó la DD Única de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros, que contienen aún la regulación de la composición del TEALR (art. 105) y de aspectos nucleares de su régimen jurídico (agotamiento por sus acuerdos de la vía administrativa, art. 104) y cuyo contenido sí se aviene a las exigencias derivadas de la reserva de Ley establecida por el art. 50 EAR’99.

Adicionalmente, el **apartado 1º del art.192** contiene una remisión equivocada al *“artículo 37 del Estatuto de Autonomía”*, pues las funciones que puede asumir el TEALR se recogen actualmente, no en el art. 37, sino en el art. 51 del EAR’99, tras la modificación operada en él por la Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero.

## **Décimo quinto**

### **Análisis de las Disposiciones de cierre del Anteproyecto**

#### **-Disposición Adicional Sexta.- Responsabilidad solidaria del Estado y de las entidades locales. Apartado 1º.**

El apartado 1º de la DA 6ª del Anteproyecto contempla el establecimiento de la responsabilidad solidaria del Estado por las deudas contraídas con la Hacienda pública autonómica por las demás entidades del sector público estatal, así como por las *“instituciones asociativas voluntarias públicas en las que participe”*.



Como puede observarse, el precepto no incide en la regulación de las relaciones jurídicas externas que medien entre la Hacienda pública riojana (acreedora) y las distintas entidades del Sector público estatal (deudoras), sino que extravasa ese ámbito y se adentra en la normación de las relaciones jurídicas internas entre el Estado y las entidades integrantes del Sector público estatal. Ello supone considerar a todo el Sector público estatal en una situación de confusión patrimonial tal que permitiría a la Hacienda autonómica -pues tal es lo propio del carácter solidario de las obligaciones *ex art. 1.144-1º Cc-* dirigirse contra la Administración General del Estado en reclamación del pago de cualesquiera obligaciones contraídas con ella por cualquier ente del Sector público estatal.

Con tal regulación, la CAR estaría interfiriendo en el ejercicio por la Administración General del Estado y, aún más, por las instituciones generales del Estado, de competencias que les son exclusivas y que atañen a su indeclinable potestad de autoorganización, en cuyo ejercicio y desarrollo las Cortes Generales han intervenido mediante el dictado de normas con rango de Ley.

Sin ningún ánimo de exhaustividad, y en un sentido lato, el Sector público estatal -con los límites que perfila el art. 2 LGP- tiene, entre sus principales normas de cabecera, a la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE). Esa norma -de rango legal- establece la estructura de la Administración General (central y periférica), así como de buena parte de la Administración institucional y del Sector público empresarial del Estado:

-En relación con los organismos públicos (Organismos autónomos, Entidades públicas empresariales, Agencias estatales, *ex art. 43.1 LOFAGE*), el art.42.1 LOFAGE dispone que *“los organismos públicos tienen personalidad jurídica pública diferenciada, patrimonio y tesorería propios, así como autonomía de gestión, en los términos de esta Ley”*. De acuerdo con el art 61.1 LOFAGE, *“la creación de los organismos autónomos y de las entidades públicas empresariales se efectuará por ley”* que establecerá, entre otros aspectos (art. 61.1 b), *“los recursos económicos, así como las peculiaridades de su régimen de personal, de contratación, patrimonial, fiscal y cualesquiera otras que, por su naturaleza, exijan norma con rango de ley.”*

-Otro tanto puede afirmarse de las Agencias estatales. De acuerdo con los arts. 2.1 y 3.1 de la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales, su creación se dispondrá por Ley y se les reconoce personalidad jurídica, patrimonio y tesorería propios.

-Las sociedades mercantiles estatales -como es lo propio de su condición de sociedades en régimen de limitación de responsabilidad y regidas por el Derecho privado (DA 12ª LOFAGE)- gozan igualmente de personalidad jurídica, patrimonio y tesorería propios. En este sentido, puede citarse como ejemplos la Sociedad estatal de Correos y Telégrafos (art. 58 Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y de orden social para 2001), o la Corporación de Radio y Televisión Española SA, que tiene personalidad jurídica y patrimonio propios (arts. 5.1 y 29.1 Ley 17/2006).

-Adicionalmente y para hacerse una idea de la extensión y complejidad del conjunto de entidades que podrían entenderse comprendidas en la genérica fórmula *“entidades de Derecho público*

*dependientes*” del Estado, bastará con referirnos a las DD.AA 6ª a 11ª de la LOFAGE, donde el legislador remite, con unos u otros matices, a un amplísimo conjunto normativo, el régimen jurídico de las Entidades gestoras y los Servicios comunes de la Seguridad social (DA 6ª), de la Agencia estatal de Administración tributaria o del Instituto *Cervantes* (DA 9ª), de las Universidades no transferidas (DA 10ª), por sólo citar algunas. A tal efecto, puede ponerse como ejemplo la DA 3ª-1 de la Ley 40/1998, que define a la Agencia estatal de la Administración tributaria como entidad de Derecho público con personalidad jurídica propia. También resultan ilustrativas las DDAA 1ª a 10ª de la Ley 33/2003, de Patrimonio de las Administraciones Públicas.

En fin, los preceptos que, sin ánimo exhaustivo, se acaban de exponer dan idea del complejo marco jurídico y organizativo del Sector público estatal, caracterizado, en lo que interesa al análisis del Anteproyecto sometido a dictamen, por la atribución, a las más diversas entidades de Derecho público así como a las Sociedades mercantiles estatales, de personalidad jurídica y patrimonio y tesorería propios para la realización de las concretas funciones que el ordenamiento jurídico del Estado les atribuye.

Tales normas legales -más las reglamentarias dictadas en su desarrollo- se promulgan en el ejercicio de la potestad de autoorganización que la Administración General del Estado tiene para configurar su sector público en la forma que mejor contribuya a la satisfacción de los fines de interés general cuya tutela tiene encomendada, y que se infiere sin esfuerzo de los arts. 97.1, 103.1, 103.2 y 149.1.18 CE.

Así pues, la DA 6ª proyectada merece a este Consejo Consultivo un juicio desfavorable en cuanto que invade la competencia auto-organizativa que, en virtud de los referidos títulos constitucionales, tiene el Estado para determinar, dentro de la estructura de su propio sector público, el contenido y naturaleza de las relaciones jurídicas internas que median entre las entidades que lo integran; y también porque colisiona con las diversas Leyes del Estado que -bien de carácter general, como la LOFAGE, bien de carácter particular para cada una de las entidades, organismos o sociedades- determinan en última instancia el régimen jurídico de dichas relaciones internas al sector público estatal. Estas disposiciones estatales establecen una alteridad subjetiva y una separación patrimonial y de tesorería que resulta incompatible con la solidaridad que, sin ningún tipo de condicionante, pretendería configurar en su favor la Hacienda autonómica.

Por tanto, al ser contraria al bloque de constitucionalidad, la norma debería ser suprimida del Anteproyecto.

Como consideración adicional, la expresión “*instituciones asociativas voluntarias públicas en las que participe*” resulta indeterminada y parece haberse extrapolado directamente de la DA 4ª TRLHL que establece, para las relaciones entre el Estado (acreedor) y las Corporaciones locales (deudoras), una previsión semejante a la que contiene la DA 6ª.1 del Anteproyecto, pero tal circunstancia, como fácilmente puede advertirse, no supone ningún argumento a favor de la constitucionalidad de ésta.

El TRLHL, y con él su DA 4ª, constituye una norma con fuerza de Ley dictada por el Estado, entre otros, en ejercicio de las competencias que le reserva el art. 149.1.18º CE para establecer las *bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas*, como explicita el art. 1 TRLHL. En suma, a través del TRLHL, el Estado configura una parte de las bases del régimen jurídico de las Corporaciones locales, concretamente las “*bases del régimen jurídico financiero de la Administración local*”, por supuesto dentro del respeto a la autonomía local (137, 140 y 141 CE) constitucionalmente tutelada mediante la técnica de la garantía institucional (STC 233/1999, F.J.36, por todas), como ya hemos señalado en otros dictámenes (cfr. p.e., D. 34/09, D.50/10 o D.6/11).

La competencia estatal contemplada en el art. 149.1.18 CE se configura como básica, de modo que, para las CCAA que hayan asumido la competencia para ello, autoriza su desarrollo normativo mediante disposiciones legales que concreten ese mínimo común normativo y lo adapten a las peculiaridades propias de cada una de ellas (STC 233/1999, F.J.4, por todas). Este esquema (bases más desarrollo) es el que opera en la CAR que, de acuerdo con el art. 9.8 EAR’99, tiene competencias de desarrollo legislativo en materia de régimen local, que ha ejercido a través de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración local de La Rioja, cuya Exposición de motivos invoca también otros títulos competenciales contenidos en los arts. 5; 8.1.3; 9.7; 13; 19; 27; 33; 53 y DT 1ª EAR’99.

Pues bien, es obvio que, mientras el Estado (art. 149.1.18 CE) está constitucionalmente habilitado, con los límites antes expuestos, para regular el régimen jurídico de las Entidades locales, y tal significado tiene en materia financiera el TRLHL; la DA 6ª.1 del Anteproyecto se despliega en un plano de relaciones constitucionales completamente distinto, pues se dicta por una Comunidad Autónoma, que no tiene -ni puede tener- asumida competencia alguna para regular el régimen jurídico de la Administración General del Estado.

**-Disposición Adicional Sexta.- Responsabilidad solidaria del Estado y de las entidades locales. Apartado 2º.**

De lo que se acaba de razonar, resulta que la DA 6ª, 2 debe ser objeto de un análisis diferente pues su promulgación puede considerarse manifestación del ejercicio por la CAR de competencias que, como hemos expuesto, tiene asumidas: las relativas al desarrollo del marco básico regulador del régimen jurídico de las Administraciones locales prefigurado por el legislador estatal *ex art. 149.1 18 CE*.

Y así, en tanto su contenido resulta coherente con el de la norma estatal (DA 4ª TRLHL), puede considerarse constitutiva de un ejercicio adecuado de la competencia autonómica, que le habilita al desarrollo de la legislación del Estado en materia de régimen

local, y ello en cuanto supone la extensión a la CAR de una previsión que la legislación estatal ya contempla en relación con el Estado.

**-Disposición Adicional Undécima.- Obligaciones formales del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.**

La DA 11ª del Anteproyecto impone a los contribuyentes del IRPF la obligación de conservar, durante el plazo de prescripción (se entiende que de las potestades administrativas en orden a la gestión, inspección y liquidación del tributo) los justificantes y documentos que acrediten el derecho a disfrutar de las deducciones reguladas por la CAR.

Por su contenido, esta **DA 11ª** y la siguiente (**DA 12ª**) podrían tener encaje en el ejercicio de las competencias normativas asumidas por la CAR en materia de “*justificación*” de deducciones del IRPF (art. 46.1, c) y de “*gestión*” de los tributos cedidos, a que aluden los arts. 48.2 (ISD) y 49.2 (ITPAJD), de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, en relación con los arts. 2.1 y 2.2, de la Ley 21/2010, de 16 de julio, así como con los arts. 19.2, c) y 19.2, d), de la LOFCA.

No obstante, resulta preciso observar que la expresada Ley 22/2009 prevé la existencia del Consejo superior para la dirección y coordinación de la gestión tributaria, que, de acuerdo con el art. 65.1 Ley 22/2009, es “*el órgano colegiado, integrado por representantes de la Administración tributaria del Estado y de las CC.AA... encargado de coordinar la gestión de los tributos cedidos*”.

Una de las funciones de este órgano coordinador es (art. 65.3 d Ley 22/2009) la de “*analizar e informar los Anteproyectos normativos de rango legal que deban ser sometidos a la aprobación del Gobierno o Consejo de Gobierno respectivo y que modifiquen la regulación de los tributos cedidos. A estos efectos, la Administración General del Estado y las autonómicas se comunicarán mutuamente, por intermedio de la Secretaría Técnica Permanente del Consejo, y con la suficiente antelación, los referidos Anteproyectos*”.

Como fórmula de coordinación adicional, el art. 2.2 Ley 21/2010, tras proclamar que “*se atribuye a la CAR la facultad de dictar para sí misma normas legislativas, en los casos y condiciones previstos en la Ley 22/2009*”, dispone que “*la CAR remitirá a la Comisión General de las CC.AA del Senado los proyectos de normas elaborados como consecuencia de lo establecido en este apartado, antes de la aprobación de las mismas.*”

Circunstancias que este Consejo se permite indicar en este dictamen a efectos de que, en su caso y cuando proceda, sean cumplimentadas las comunicaciones contempladas en los preceptos referidos, si acaso no lo han sido ya.

### **-Disposición Adicional Duodécima.- Comprobación de valores.**

La DA 12ª del Anteproyecto se refiere a ciertos aspectos relativos al procedimiento y métodos para la comprobación de valores en dos tributos cedidos por el Estado: el Impuesto de Sucesiones y Donaciones (Ley 29/1987, de 18 de diciembre, reguladora del ISD) y el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (RD-Leg. 1/1993, de 24 de septiembre, regulador del ITP y AJD).

El precepto comienza por remitirse a los procedimientos de comprobación de valores contemplados en el art. 57 LGT, reenvío que -en tanto afecta a los requisitos que han de tener los dictámenes de peritos de la Administración y a los mecanismos de obtención de precios medios de mercado de bienes y derechos- debiera completarse con la referencia a las disposiciones reglamentarias al respecto contenidas actualmente en el seno de los procedimientos de comprobación establecidos en el RD 1065/2007, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento general de aplicación de los tributos (RGAT), y, singularmente, a las reguladoras de las exigencias de motivación de tales actos (art. 160 RGAT).

Por lo demás, nos remitimos a las observaciones efectuadas a la DA anterior en cuanto a las comunicaciones previstas por las Leyes 22/2009 y 21/2010.

### **-Disposición Derogatoria única.- Derogación normativa.**

La referencia a “*los artículos 102 a 108 (...) de la Ley 3/1995, de 8 de marzo*” es errónea pues el art. 102 ya fue derogado por Ley 3/2001, de 31 de mayo (DD Única). En relación con la regulación del TEALR, los artículos que quedaban subsistentes tras la entrada en vigor de las Leyes 3/2003, de 3 de marzo (DD Única), y 4/2005, de 1 de junio (DD Única), eran los arts. 103 a 108, que serán, en su caso, los que hayan de ser derogados por la futura Ley de Hacienda pública de La Rioja.

### **-Disposición Final Primera.- Modificación de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración local de La Rioja.**

El Anteproyecto pretende suprimir la actual redacción del art. 114 Ley 1/2003 y sustituirla por otra del tenor siguiente: “*Podrán extinguirse por compensación de créditos o por deducción de transferencias, en virtud de resolución del titular de la Consejería competente en materia de Hacienda, los créditos vencidos, líquidos y exigibles cuya titularidad corresponde a la Administración General de la CAR o a sus organismos públicos frente a las entidades locales. Solo en caso de imposibilidad de aplicar tales procedimientos resultará de aplicación la vía de apremio para la exacción de sus deudas. En ningún caso se aplicarán los recargos ejecutivos*”.

En su redacción actual, el art. 114 Ley 1/2003 (“*podrá acordarse, por vía de compensación, la extinción total o parcial de las deudas que las entidades locales tengan contraídas con la Comunidad Autónoma o viceversa, cuando se trate de deudas vencidas, líquidas y exigibles*”) contiene un mandato normativo idéntico al del art. 109 LBRL, con el que es plenamente coherente, por lo que no se advierten motivos para su supresión.

Por el contrario, y en cuanto a la redacción ahora proyectada, nos remitimos a la parte de este dictamen en la que analizamos el art. 29.1 del Anteproyecto. Por iguales motivos que los allí expuestos, esta DF 1ª nos merece un juicio desfavorable, debiendo insistirse en que, tanto la LGP, como la LGT y el RGR, prevén la compensación y la deducción sobre transferencias como una posibilidad, pero no establecen ninguna preferencia de las dos primeras sobre el procedimiento de apremio y tampoco autorizan la supresión de los recargos del periodo ejecutivo cuando se dan los supuestos de hecho a los que el ordenamiento jurídico anuda su comienzo.

## **CONCLUSIONES**

### **Primera**

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencias para regular mediante Ley las materias objeto del Anteproyecto sometido a nuestro dictamen, sin perjuicio de las limitaciones señaladas en el Fundamento Jurídico Tercero de este dictamen.

### **Segunda**

Se han observado, en general, los trámites legales para la elaboración de un Anteproyecto de Ley.

### **Tercera**

El Anteproyecto es, en general, conforme con el ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las observaciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen sobre preceptos concretos del mismo y, especialmente las relativas a los siguientes preceptos que, a juicio de este Consejo, vulneran el bloque de la constitucionalidad: art. 7, art. 9.3 *in fine*, art. 29.1, art. 35.4, art. 70, art. 139, art. 142, art. 143, art. 179, art. 184, art. 192.3, Disposición Transitoria Única, Disposición Adicional Sexta.1 y Disposición Final Primera.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero