

En Logroño, a 7 de junio de 2010, 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. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Carmen Ortiz Lallana y, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, habiendo excusado su asistencia el Consejero D. José María Cid Monreal y siendo ponente D. Antonio Fanlo Loras, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**52/10**

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Hacienda, en relación con el Proyecto de Decreto por el que se regula la fiscalización e intervención previa de requisitos básicos y se atribuyen funciones en materia de formulación de reparos y resoluciones de discrepancias.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Único**

La Consejería de Hacienda ha elaborado un Proyecto de Decreto por el que se regula la fiscalización e intervención previa de requisitos básicos y se atribuyen funciones en materia de formulación de reparos y resoluciones de discrepancias, a instancia de la Intervención General.

El procedimiento se ha iniciado mediante Resolución del Interventor General, de 1 de marzo de 2010. Los Servicios de ese Centro directivo han redactado un Borrador de Decreto y una Memoria justificativa, y la Secretaría General Técnica ha elaborado un informe de tramitación del mismo.

La Secretaría General Técnica, el 3 de marzo de 2010, declara formado el expediente del Proyecto de Decreto referido y remite el expediente para informe del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación de la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local, que lo emite el 12 de marzo, si bien el escrito de remisión de la Secretaría General Técnica de dicha Consejería es de 12 de abril de 2010. En él, se hacen algunas observaciones, procedimentales y formales, en relación con el contenido del Proyecto de Decreto.

Igualmente, el 22 de abril de 2010, la Secretaria General Técnica remite, para informe, a la Dirección General de los Servicios Jurídicos, el Proyecto de Decreto, al que se han incorporado ligeros cambios. La Letrada Mayor emite este informe el 5 de mayo de 2010, en el que se recogen unas consideraciones generales (competencia; desarrollo normativo; alcance, contenido y estructura formal; tramitación; y contenido de la modificación y conclusión).

La Secretaría General Técnica, el 11 de mayo 2010, elabora la Memoria de tramitación, en la que se valoran debidamente las observaciones presentadas por el Servicio de Organización, Calidad y Evaluación y las de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, y se redacta el Proyecto de Decreto sometido a nuestro dictamen, incorporando ligeras medicaciones.

### **Antecedentes de la consulta**

#### **Primero**

Por escrito de 11 de mayo de 2010, registrado de entrada en este Consejo el 18 de mayo de 2010, el Excmo. Sr. Consejero de Hacienda del Gobierno de La Rioja remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

#### **Segundo**

Mediante escrito de fecha 19 de mayo de 2010, registrado de salida el mismo día, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como 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.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **Primero**

#### **Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito.**

De acuerdo con el art. 11.c) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo Consultivo, el dictamen de este Consejo Consultivo es preceptivo, al ser el Proyecto de Decreto que pretende aprobarse una disposición general, que desarrolla normativa estatal, normativa que le da cobertura legal en cuanto derecho supletorio, en virtud del art. 149.3 CE, al carecer la Comunidad Autónoma de La Rioja de normativa propia en la materia.

En efecto, desarrolla y concreta, para el ámbito de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, los supuestos de no fiscalización previa de gastos; los extremos a fiscalizar, así como el procedimiento de formulación de reparos, regulados, para la Administración General del Estado, en los arts. 151 a 155 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, según hemos manifestado en reiteradas ocasiones y teniendo en cuenta lo dispuesto en nuestra Ley reguladora, procede un *juicio de estatutoriedad*, examinando la adecuación del texto al Estatuto de Autonomía y, por extensión, al bloque de constitucionalidad definido en el art. 28.1º de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, en el que aquél se inserta, así como un *juicio de legalidad*, esto es, sobre la adecuación de la norma reglamentaria proyectada a la Ley que le sirve de cobertura y del consiguiente respeto del *principio de jerarquía normativa*, para, de este modo, evitar que la norma proyectada pueda quedar incurso en alguno de los vicios de nulidad de pleno Derecho recogidos en el artículo 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común (en adelante, LRJ-PAC).

### **Segundo**

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

Este Consejo Consultivo viene insistiendo con reiteración en la necesidad de cumplir, no sólo formal sino sustantivamente, el procedimiento administrativo especial de elaboración de disposiciones generales que, tras su aprobación y publicación, pasan a integrarse en el ordenamiento jurídico. Ese procedimiento tiene por finalidad encauzar adecuadamente el ejercicio de una de las potestades de efectos más intensos y permanentes de la Administración, la reglamentaria.

Es, por ello, necesario examinar si se han cumplido los trámites establecidos en los artículos 33 a 41 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, que son los siguientes:

#### **A) Resolución de inicio del expediente.**

Según el artículo 33.1 de la Ley 4/2005, *“el procedimiento para la elaboración de los reglamentos se iniciará mediante resolución del órgano administrativo competente por razón de la materia”*.

En el presente caso, la Resolución de inicio la ha dictado el Interventor General, que es un órgano directivo, pero no una Dirección General, en sentido estricto, a las que, de acuerdo con el art. 6.1.4.i) del Decreto 40/2007, de 13 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda y sus funciones en desarrollo de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del sector público de la Comunidad Autónoma de La Rioja, les corresponde –con carácter general– dictar la resolución de inicio de la tramitación de las disposiciones de carácter general referidas a materias propias de la Dirección General.

No obstante, de acuerdo con el art. 6.2.4 del Decreto 40/2007, corresponden a la Intervención General las funciones comunes a las Direcciones Generales, equiparación que tiene cobertura legal suficiente en cuanto que el art. 6.2 de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del sector público, permite que, excepcionalmente, puedan constituirse –en las Consejerías– órganos con nivel asimilado a Dirección General, los cuales tendrán el mismo estatuto jurídico que las Direcciones Generales, cualquiera que sea su denominación. Y el Decreto 40/2007, de 13 de julio, le atribuye específicamente la función interventora [art. 6.2.4.a)].

#### **B) Elaboración del borrador inicial.**

A tenor del artículo 34 de la Ley 4/2005:

*“1. El órgano del que emane la resolución de inicio elaborará un borrador inicial integrado por un preámbulo y por el texto articulado del reglamento que incluirá, en su caso, una disposición derogatoria de las normas anteriores que resulten afectadas.*

*2. El borrador inicial irá acompañado de una memoria justificativa acerca de la necesidad de la aprobación de la nueva norma, de su adecuación al objeto y finalidad fijados en la resolución de inicio, la incidencia que habrá de tener en el marco normativo en que se inserte, una relación de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias de las disposiciones anteriores sobre la misma materia, así como una valoración de los efectos previsibles que puedan seguirse de su aplicación. Finalmente, incluirá, en su caso, también los estudios e informes previos que le sirvan de fundamento, así como una relación de aquellos informes o trámites que se consideren necesarios en la tramitación del expediente.*

*3. En los casos de creación de nuevos servicios o de modificación de los existentes, o aquellos en los que de la aplicación del reglamento se prevea que van a derivar derechos y obligaciones de carácter económico, deberá adjuntarse al expediente un estudio del coste y financiación”.*

En el presente caso, aunque de manera escueta y con cita de referencias legales que resultan inadecuadas o han sido derogadas por otras posteriores, las exigencias legales referidas se han cumplido adecuadamente. En efecto, para fundamentar la competencia del Gobierno de La Rioja para aprobar el Proyecto de Decreto es inadecuado referirse al art. 8.Uno.1 del Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR'99), pues las instituciones de autogobierno al que se refiere ese apartado, no incluyen, en sentido estricto, la organización administrativa de la Comunidad Autónoma, cuyo título ha de buscarse en el art. 26 del Estatuto, dentro del Título III, *De la Administración y régimen jurídico*. Es ajustado referirse, sin embargo, a los arts. 48.a) y 56 del Estatuto de Autonomía (EAR'99).

Además, se cita, en la Resolución de inicio y en la Memoria justificativa inicial, como fundamento del Decreto 13/1992, la Ley de 23 de septiembre de 1988, cuando, en realidad, se trata del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, que fue derogado por la vigente Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (Disposición Derogatoria Única). Si bien es cierto que aquella norma estatal dio cobertura legal al Decreto 13/1992, la cobertura del Proyecto de Decreto ha de buscarse en la citada ley estatal 47/2003, al no existir normativa propia en La Rioja sobre la materia.

Nada se dice, en cuanto al estudio económico, en la Memoria justificativa inicial, si bien, del contenido meramente regulativo del procedimiento de fiscalización previa ya existente, cabe deducir que no comporta gasto económico alguno. Así lo confirma la Memoria, denominada «de tramitación», de 11 de mayo de 2010.

### **C) Formación del expediente de Anteproyecto de reglamento.**

El artículo 35 de la Ley 4/2005 dispone lo siguiente:

*“1. Una vez elaborado el borrador inicial, así como la documentación complementaria a que se refiere el artículo anterior, el expediente se remitirá a la Secretaría General Técnica de la Consejería, cuyo titular, a la vista de su contenido declarará, en su caso, formado el expediente de anteproyecto y acordará la continuación del procedimiento por la propia Secretaría General Técnica.*

*2. Por la Secretaría General Técnica de la Consejería se determinarán los trámites e informes que resulten necesarios para garantizar el acierto y legalidad del reglamento.*

*3. Cuando se observaran defectos en la formación del expediente por el órgano administrativo que dictó la resolución de inicio el mismo podrá ser devuelto al citado centro a efectos de que se proceda a su subsanación”.*

La Secretaría General Técnica ha cumplido adecuadamente este trámite.

#### **D) Trámite de audiencia.**

La Ley 4/2005 regula expresamente este trámite, diferenciándolo del de información pública, del que se ocupa su artículo 37. El artículo 36 de la Ley autonómica vigente dispone lo siguiente:

*“1. El anteproyecto deberá someterse a la audiencia de los interesados, directamente o por medio de las entidades reconocidas por la Ley que los agrupen o los representen, en los siguientes casos: a) Cuando lo exija una norma con rango de Ley; b) Cuando la disposición afecte a derechos e intereses legítimos de los ciudadanos.*

*2. No será exigible el trámite previsto en el punto anterior respecto de las entidades citadas si han sido consultadas en el procedimiento de elaboración o si han intervenido en él mediante la emisión de informes o participación en órganos colegiados.*

*3. La audiencia no será exigible en relación con los proyectos de disposiciones que regulen la organización del Gobierno, de la Administración General de la Comunidad Autónoma o de los entes integrantes de su Sector Público, salvo que en alguno de estos casos se regule la participación de los ciudadanos o de sus organizaciones y asociaciones representativas en el ejercicio de sus funciones u órganos. Tampoco será exigible el trámite de audiencia en relación a aquellas disposiciones que tengan por objeto exclusivo la regulación de los tributos o ingresos de derecho público.*

*4. El plazo de la audiencia debe ser adecuado a la naturaleza de la disposición, y no inferior a quince días. Por razones justificadas, y mediante acuerdo o resolución debidamente motivado, este plazo podrá reducirse a siete días”.*

En el presente caso, atendido el contenido de la norma proyectada, que afecta exclusivamente al procedimiento de fiscalización interna del gasto y de formulación de reparos y observaciones, no se ha dado trámite de audiencia a los interesados, al no considerarlo necesario, ni se ha sometido al trámite facultativo de información pública.

#### **E) Informes y dictámenes preceptivos.**

Según el artículo 39 de la Ley 4/2005:

*“1. Los informes preceptivos y los dictámenes de los órganos consultivos se solicitarán en el momento y en la forma que determinen sus disposiciones reguladoras. El plazo para su emisión será el previsto en ellas, y a falta de previsión expresa, el de diez días.*

*2. De no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de las responsabilidades en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones cualquiera que sea el carácter del informe solicitado, excepto en los supuestos de informes preceptivos que sean determinantes para la tramitación del reglamento, en cuyo caso podrá interrumpirse la misma en tanto no se emitan e incorporen al expediente. El plazo de espera no podrá exceder en ningún caso*

*de tres meses, salvo disposición legal que determine un plazo menor o establezca otros efectos ante la falta de emisión.*

*3. El anteproyecto de reglamento será informado por la Dirección General de los Servicios Jurídicos una vez cumplimentados todos los trámites y previamente a la emisión de los dictámenes que, en su caso, resulten procedentes”.*

En este presente caso, se han solicitado y emitido los informes del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación y de la Dirección General de los Servicios Jurídicos.

### **F) Integración del expediente y Memoria final del anteproyecto.**

Finalmente, según el artículo 40 de la Ley 4/2005:

*“1. Concluidas las actuaciones de instrucción y con carácter previo a la emisión del dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja que en su caso deba emitirse, la Secretaría General Técnica encargada de la tramitación elaborará una memoria sucinta de todo el procedimiento, en la que se reseñarán los antecedentes, los trámites practicados y su resultado, las modificaciones introducidas en el texto del anteproyecto como consecuencia del contenido de los documentos e informes resultantes de los trámites de audiencia, información pública e informes preceptivos, así como una exposición motivada de aquellas que hayan sido rechazadas. La memoria deberá recoger expresamente una declaración motivada de la adecuación al ordenamiento jurídico del texto del anteproyecto.*

*2. El expediente de elaboración del reglamento se ordenará a partir de la resolución de inicio seguido del anteproyecto y documentación correspondiente, así como de los estudios y consultas evacuados y demás actuaciones practicadas.*

*3. En aquellos casos en que proceda la emisión de dictámenes por el Consejo Consultivo, y una vez recibido el mismo, se procederá a introducir las modificaciones que procedan en el texto del anteproyecto formulándose por la Secretaría General Técnica correspondiente la memoria final del anteproyecto, en aquellos casos en que la misma resulte necesaria, que precederá en todo caso a la formalización del proyecto de reglamento”.*

En el presente caso, figura en el expediente una Memoria de tramitación, de la Secretaría General Técnica, de 11 de mayo de 2010, que cumple suficientemente con la finalidad legal exigida a esta clase de documento.

### **Tercero**

#### **Competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada y cobertura legal de la misma.**

Como ya hemos adelantado, la competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada resulta del art. 48.a) del Estatuto de Autonomía, en cuanto que la Comunidad Autónoma regulará, por sus órganos competentes, entre otras materias, «*el control de sus presupuestos*»; así como del art. 56 del Estatuto, que atribuye al Gobierno

*«la elaboración y aplicación del presupuesto de la Comunidad Autónoma y al Parlamento su examen, enmienda, aprobación control»*, competencias materiales que tienen su proyección orgánica en la Intervención General, a la que corresponde la función de fiscalización del gasto público regional. Pero ésta última forma parte de la organización interna de la Administración de la Comunidad Autónoma y el título competencial específico está en el art. 26 del Estatuto de Autonomía (EAR'99) y no en el art. 8.Uno.1 (EAR'99) relativo a las instituciones de autogobierno, de acuerdo con la jurisprudencia reiterada del Tribunal Constitucional y la doctrina de este Consejo Consultivo (cfr. DD. 56/06, 73/08 y 6/10).

En el ejercicio de esta competencia concurre, como singularidad, que la normativa aplicable es la estatal, pues, no existe, en el caso de la Comunidad Autónoma de La Rioja, una regulación general, con rango de ley, acerca del control financiero interno. En efecto, la única regulación es la del Capítulo III del Título VIII de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, de Régimen jurídico del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, expresamente declarado vigente por la Disposición Derogatoria Única de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma. Pero el artículo 115 de la Ley 3/1995 establece que, *«en defecto de sus propias normas la Comunidad Autónoma de La Rioja aplicará supletoriamente la legislación estatal en materia financiera y presupuestaria»*. Y, al día de hoy, esta normativa no se ha dictado, salvo la que, en desarrollo, o, mejor, en aplicación de la normativa estatal, ha adecuado sus previsiones a las peculiaridades organizativas y procedimentales de la Administración regional.

Es lo que hizo el Decreto 13/1992, dictado en desarrollo de los arts. 95 y siguientes del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria de 1988, normativa estatal que ha sido derogada por la Ley 47/2003.

Este Consejo Consultivo ya se ha referido en anteriores Dictámenes (cfr. DD. 80/05, 31/08, 100/08, 136/08, 40/09 y 44/09) a las consecuencias de la renuncia, por parte de los poderes Legislativo o Ejecutivo regionales, a dictar normas propias que desplacen, en su ámbito de competencia, a las de Estado, en cuyo caso, por aplicación del art. 149.3 CE, seguirán aplicándose en La Rioja, dichas normas estatales. Ello supone una renuncia a ejercer la propia autonomía, de manera que, en nuestro caso, el Gobierno está limitado por las previsiones y opciones de la normativa estatal, que habrá de respetar, salvo los aspectos orgánicos.

Pues bien, en el presente caso, la Ley de cobertura de este Proyecto de Decreto no es otra que la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, en particular sus arts. 151 a 156, norma que ha derogado al Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria de 1988, cuyos arts. 95 y siguientes habían dado cobertura al Decreto 13/1992, de los cuales eran desarrollo o aplicación. Aquellos preceptos establecen una



regulación que es más amplia y completa que la que resulta del Proyecto de Decreto sometido a nuestra consideración, reducción que, en algunos casos, como se verá, puede constituir una legítima manifestación de la autonomía que corresponde al Gobierno de La Rioja (al ser distintos los presupuestos fácticos), si bien, en otros casos, puede parecer discutible.

Es necesario, en consecuencia, que, en la Memoria final del procedimiento que se someta a la aprobación del Gobierno, así como en la parte expositiva del Proyecto de Decreto, se deje constancia de esta circunstancia, con mención de la normativa estatal que da cobertura a la norma regional. Adviértase que el art. 1 del Proyecto de Decreto menciona expresamente el art. 150 de la Ley 47/2003, careciendo de justificación que, en dicha parte expositiva, no se mencionen los preceptos siguientes y las razones de por qué no se siguen totalmente sus previsiones.

#### **Cuarto**

##### **Observaciones al Proyecto de Decreto.**

Como ha quedado señalado, el contenido del Proyecto de Decreto queda cubierto por, o es aplicación de, lo dispuesto en los arts. 150 y siguientes de la Ley estatal 47/2003, con las adaptaciones que se han considerado oportunas (caso de la cuantía de gastos sujetos o excluidos de fiscalización previa).

Como cuestión previa, debiera valorar el Centro directivo la necesidad, por razones de seguridad jurídica y certeza normativa, de incluir como **artículo primero** el objeto y ámbito de aplicación del Decreto, como han sugerido tanto el SOCE como los Servicios Jurídicos. No es suficiente que, por el **título del Decreto**, pueda deducirse su objeto; título que, por lo demás, debiera simplificarse.

1. **Artículo 1.c):** La remisión al Decreto 8/1999 aconseja valorar si es oportuno mantener o modificar la cuantía de los anticipos de caja fija excluidos de fiscalización previa. Así, en el art. 151 LGP, se fija en 5.000 euros; ,y en el art. 2.3 del Decreto 8/1999, se fija en 1.000.000 de pesetas (6.010,12 euros). Esta menor cuantía en La Rioja puede tener justificación pero es conveniente que se explique.

2. **Artículo 2.b):** Debe rectificarse la mención final «a órgano competente», por la de «por órgano competente», pues ésta última es la expresión correcta que figuraba en el TRLGP de 1988, corregida erróneamente en el art. 152.b) Ley 47/003.

3. **Artículo 2.c):** Debiera justificarse por qué se habilita al Consejero competente en materia de Hacienda para establecer otros extremos adicionales, cuando, en el art. 152.g) de la Ley 47/2003, la habilitación es al Consejo de Ministros.

Tal vez mereciera una explicación en la Parte expositiva o en la Memoria final por qué no se incluyen en el art. 2 del Proyecto de Decreto los supuestos c) a f) del art. 152 de la Ley 47/2003 o si es que ello constituye uno de los aspectos que debe desarrollar el Consejero, según lo dispuesto en el párrafo anterior.

4. **Artículo 3.** Debiera dejarse bien claro que lo que produce la suspensión de la tramitación de los expedientes de gasto son los «reparos» y no las observaciones, como así resulta con meridiana claridad de lo dispuesto en el art. 154.1 Ley 47/2003.

Debiera justificarse por qué no se han incluido y, en consecuencia, objetivado, los supuestos en que procede la presentación de *reparos*, al igual que lo hace el artículo 154.2 Ley 47/2003, pues esa relación facilita el ejercicio de la fiscalización, al tiempo que establece reglas claras para los órganos gestores del gasto.

## CONCLUSIONES

### Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada.

### Segunda

El Proyecto de Decreto por el que se regula la fiscalización e intervención previa de requisitos básicos y se atribuyen funciones en materia de formulación de reparos y resolución de discrepancias, es conforme con el ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las observaciones formales hechas en el Fundamento de Derecho Cuarto.

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