

En Logroño, a 2 de julio de 1997, el Consejo Consultivo de la Rioja, reunido en su sede provisional, con asistencia de su presidente, don Ignacio Granado Hijelmo, y de los Consejeros don Antonio Fanlo Loras, don Pedro de Pablo Contreras, don Joaquín Ibarra Alcoya y don Jesús Zueco Ruiz, siendo ponente don Pedro de Pablo Contreras, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**17/97**

Correspondiente a la consulta formulada sobre el proyecto de Decreto de desarrollo de la Ley de Saneamiento de las Haciendas Locales de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

#### **Antecedentes del asunto**

##### **Primero**

La disposición adicional única de la Ley 1/1997, de 31 de marzo, de Saneamiento de las Haciendas Locales de la Comunidad Autónoma de La Rioja, autoriza al Consejo de Gobierno para dictar cuantas disposiciones sean precisas para el desarrollo y ejecución de dicha Ley.

##### **Segundo**

Con amparo en la referida previsión legal, la Consejería de Desarrollo Autonómico, Administraciones Públicas y Medio Ambiente ha elaborado un Proyecto de Decreto de Desarrollo de la Ley de Saneamiento de las Haciendas Locales de la Comunidad Autónoma de La Rioja, cuya última redacción lleva fecha de 17 de junio de 1997, el cual se somete al dictamen de este Consejo Consultivo.

##### **Tercero**

Dicho proyecto de Decreto va acompañado de un borrador o propuesta de convenio de colaboración entre el Gobierno de La Rioja y las Entidades Financieras, para la aplicación de las medidas previstas en la Ley de Saneamiento de las Haciendas Locales de la Comunidad

Autónoma.

## **Antecedentes de la consulta**

### **Primero**

Mediante escrito de fecha 18 de junio de 1997, que tuvo entrada en este Consejo Consultivo el día 24 de junio de 1997, el Excmo. Sr. Consejero de Desarrollo Autónomico, Administraciones Públicas y Medio Ambiente, remite el expediente relativo al Proyecto de Decreto de desarrollo de la Ley de Saneamiento de las Haciendas Locales de la Comunidad Autónoma de La Rioja, solicitando la emisión del correspondiente dictamen.

### **Segundo**

Por escrito de 26 de junio de 1997, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja acusó recibo, en nombre del mismo, de la solicitud de dictamen y declaró provisionalmente la competencia del Consejo para dictaminar el asunto.

### **Tercero**

Designando ponente el Consejero antes expresado, el asunto quedó incluido para debate y votación en el orden del día de la sesión 10/97 del Consejo Consultivo convocada para la fecha señalada en el encabezamiento.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **Primero**

#### **Carácter del dictamen**

Estamos ante un supuesto en el que el dictamen del Consejo Consultivo tiene carácter preceptivo, de acuerdo con el art. 8.4.C) de nuestro Reglamento orgánico, tal y como señalábamos en nuestro Dictamen 5/97, F.J. 4. C), dado que el Proyecto de Reglamento sometido a nuestra consideración se dicta en ejecución o desarrollo de la Ley 1/1997, de 31 de marzo, de Saneamiento de las Haciendas Locales de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

## Segundo

### **Cumplimiento de los trámites establecidos en la Ley 3/1995 para la elaboración de Proyectos de disposiciones generales. El estudio económico y la consignación presupuestaria como límite a las obligaciones de la Administración de la Comunidad.**

Como reiteradamente viene recordando este Consejo Consultivo, los artículos 67 y 68 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, modificada por Ley 10/1995, de 29 de diciembre, establecen la necesidad de cumplir ciertos trámites en la elaboración de disposiciones de carácter general.

Como es obvio -puesto que a ella van dirigidos-, la Administración autonómica viene obligada a la estricta observancia de dichos requisitos, cuyo incumplimiento provoca, en todo caso, la inevitable inseguridad jurídica derivada de la puesta en juego de los preceptos que, con carácter general, regulan la ineficacia de los actos y disposiciones administrativas (artículos 62 y 63 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común), cualquiera que haya de ser, en el caso concreto, el resultado de la confrontación, con esas normas, del incumplimiento que se haya producido.

En el asunto sometido a nuestro dictamen, pueden, tal vez, estimarse cumplidos los requisitos establecidos en cuanto a la iniciación del expediente (cfr. Art. 67.1) y la memoria que contempla el art. 67.2, pero falta, desde luego, el estudio económico que requiere el artículo 67.3 de la Ley 3/1995 como acompañamiento necesario de los proyectos de disposiciones generales.

A este respecto, el informe del Jefe del Servicio de Asesoramiento y Apoyo a las Corporaciones Locales que obra en el expediente (fol. 24 y sigs.), afirma que es imposible hacer el estudio económico porque *“de acuerdo con la fórmula de subvención prevista, los costes que puedan derivar para la Comunidad Autónoma dependen no tanto del volumen de las operaciones de crédito que tuvieran concertadas las Entidades Locales en una fecha determinada, cuanto de la posibilidad y voluntad de dichas Entidades de acogerse a la medida cumpliendo las condiciones que a tal efecto se establecen”*, por lo que -se dice- *“se ha consignado en el Presupuesto General de la Comunidad Autónoma para el presente ejercicio un crédito de 30.000.000 de pesetas, que constituirá el límite máximo de las ayudas*

*a conceder”.*

Sin embargo, a juicio de este Consejo Consultivo, el referido planteamiento resulta inexacto.

Cierto es que los Presupuestos constituyen -como dice el artículo 48.1.a) de la Ley General Presupuestaria- la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, puede reconocer la Administración en un determinado ejercicio; pero no lo es menos que, caso de contraer éstas obligaciones por importe superior al consignado en los presupuestos para la finalidad de que se trate, debe -como cualquier otro deudor, y en virtud del principio de responsabilidad patrimonial universal consagrado en el artículo 1.911 del Código Civil- cumplir las mismas.

Pues bien, como dice el artículo 42 de la Ley General Presupuestaria, las obligaciones de la Administración nacen de la Ley, de los negocios jurídicos y de los actos o hechos que, según Derecho, los generen. En este caso, la obligación de subvencionar a las Entidades Locales para refinar préstamos que asume la Administración de la Comunidad Autónoma, nace de la Ley 1/1997; y de dicha Ley se infiere la existencia de un derecho a la subvención, en favor de las Entidades Locales, que es correlativo a la obligación que asume la Administración autonómica de subvencionar, sin que ni uno ni otra estén condicionados sino por el cumplimiento estricto de los requisitos que en ella se establecen, entre los que no se encuentra la limitación a la cantidad consignada presupuestariamente para tal fin.

En principio, pues, en los estrictos términos de la Ley 1/1997, las subvenciones a conceder por la Administración autonómica pueden perfectamente exceder de los 30.000.000 de pesetas previstos en los Presupuestos de la Comunidad Autónoma, cantidad que -frente a lo que se afirma en el informe al que antes aludíamos- no hay razón suficiente para entender, atendiendo sólo a la literalidad de la Ley, que constituya el límite máximo de las ayudas que pueden otorgarse, por no haberlo previsto así aquélla.

La expresión del artículo 1 de la Ley 1/1997 de que las subvenciones serán concedidas “*con cargo a los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma*” no parece capaz, por sí sola, de conducir necesariamente a semejante interpretación limitativa, la cual, en estas condiciones, habría de estimarse incluso excluida por el principio general favorable al reconocimiento del derecho subjetivo a la subvención, en favor de las Entidades Locales que cumplan los requisitos que la Ley exige, que se infiere del conjunto de las previsiones de ésta, y aún de su propia Exposición de Motivos.

Mas, pese a todo -a juicio de este Consejo Consultivo-, la aludida expresión del artículo 1 de la Ley 1/1997 -las subvenciones serán concedidas “*con cargo a los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma*”- es lo suficientemente ambigua como

para amparar un desarrollo reglamentario en el que se prevea que la concesión de las ayudas tiene como límite la cantidad consignada en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma.

El Decreto que se dicte, a nuestro entender, podría incluir una previsión de tal índole sin que por ello pudiera tachársele de extralimitarse con respecto a la Ley, sino sólo de desarrollar, completar o aclarar (en lo que es la función que caracteriza a todo reglamento de ejecución) lo establecido en el artículo 1º de aquélla.

Y, naturalmente, si lo que se quiere es realmente limitar la concesión de ayudas a la cantidad consignada en los Presupuestos para tal fin, así debe hacerse, completando entonces la previsión reglamentaria con el dictado de las reglas imprescindibles para resolver, de manera no discrecional, la eventual concurrencia de solicitudes por importe superior al presupuestado (con el criterio que parezca más adecuado: establecimiento de un orden de prioridad en razón de las fechas de las solicitudes o de los préstamos a subsidiar, grado de cumplimiento de los requisitos legales, viabilidad de los planes de saneamiento, minoración proporcional de las cuantías a conceder entre los solicitantes, etc.).

En resumen: entendemos que falta el estudio económico exigido por la Ley 3/1995 (defecto que, por supuesto, es subsanable); pensamos que el mismo puede terminar concluyendo -como hace el informe incorporado al expediente al que antes hemos aludido- que no es posible hacer previsiones seguras del número y cuantía de las solicitudes que se recibirán en cada ejercicio, por lo que es razonable limitar la concesión de ayudas al límite presupuestario consignado; pero estimamos también que, para que esto último sea posible y efectivo (limitando, de hecho, el derecho subjetivo de las Entidades Locales a la subvención), es necesario preverlo así expresamente en el Decreto que se dicte, lo que, por lo demás, requiere incorporar al mismo algunas normas complementarias, tales como las más arriba indicadas, que den criterios ciertos y razonables para resolver la eventual concurrencia de solicitudes por importe total superior al presupuestado.

### **Tercero**

#### **Necesidad del trámite de audiencia corporativa**

A pesar de afectar directamente a las Entidades locales, no se aprecia en el expediente que las mismas, directamente o a través de la Federación de Municipios, hayan sido oídas en el mismo. A este respecto, en nuestro Dictamen 13/1997 sosteníamos una doctrina cuyos términos parece preciso recordar nuevamente.

Decíamos entonces, en efecto, que la Ley 3/1995, en su artículo 68, contempla la posibilidad de someter los Proyectos de Reglamento al *trámite de información pública*; posibilidad ésta que no puede ni debe confundirse con el *trámite de audiencia corporativa*, esto es, la audiencia de las entidades que, por Ley, ostentan la representación o defensa de intereses de carácter general o corporativo, no estando esta última prevista expresamente en el ordenamiento jurídico riojano, aunque sí en el estatal (art. 130.4 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, que está en vigor por mandato expreso de la disposición derogatoria de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común).

Cabría entonces pensar que el legislador riojano ha querido eliminar este trámite de audiencia corporativa de nuestro Derecho autonómico, desplazando, al ejercitar su competencia legislativa, las previsiones del Derecho estatal en esta materia, el cual quedaría excluido así, no sólo de su aplicación directa, sino incluso de la supletoria (cfr. artículo 149.3 CE.).

Sin embargo -como argumentábamos en nuestro citado Dictamen 13/1997-, la aplicación supletoria del ordenamiento del Estado deviene inevitable en este punto, sencillamente porque, cualquiera que hubiere sido la intención del legislador autonómico al excluirla de la Ley 3/1995, la falta de previsión y regulación de la audiencia corporativa ha de ser conceptuada como una laguna del ordenamiento riojano.

Lagunas son, en efecto, los defectos o carencias de regulación en extremos que del propio ordenamiento jurídico, considerado en su conjunto, se infiere que deben estar regulados; y que la *audiencia corporativa* debe estarlo es algo que resulta, sin más, de lo dispuesto en el artículo 105.a) de la Constitución, a cuyo tenor “*la ley regulará (...) la audiencia a los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones representativas reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten*”.

La Constitución, naturalmente, no prejuzga el modo en que la ley debe regular esta materia; pero de ella se infiere un criterio de máximos en cuya aplicación no resulta posible no extraer el mayor partido a las reglas generales de relación entre los ordenamientos estatal y autonómico, de manera que, confiriendo -en nuestro caso- la ley estatal más posibilidades de audiencia a los ciudadanos, en la elaboración de disposiciones generales, que la autonómica, aquélla debe entrar en juego como supletoria de ésta.

Reiterando, pues, la doctrina contenida en nuestro Dictamen 13/1997, estimamos necesario, en este caso, cumplimentar el trámite de audiencia a las Entidades Locales riojanas (directamente o, al menos, a través de la Federación de Municipios) en la elaboración del

proyecto de Decreto sometido a nuestra consideración (carencia que, igualmente, es subsanable); todo ello por aplicación de lo dispuesto para el Estado en el artículo 130.4 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, precepto que, por mandato del artículo 149.3 de la Constitución, entendemos rige en la Rioja como supletorio de la Ley 3/1995.

## Cuarto

### **Extralimitaciones del Proyecto de Reglamento respecto de las previsiones de la Ley 1/1997, de 31 de marzo.**

Indiscutida la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para dictar el Decreto proyectado, el análisis de éste debe centrarse en su respeto al *principio de legalidad*, esto es, de su adecuación a la Ley 1/1997, a la que desarrolla.

En este punto, presentándose a sí mismo el proyecto de Decreto como un caso de ejercicio de la potestad reglamentaria en colaboración con la ley (o sea, que se trata de uno de los que tradicionalmente se han denominado “*reglamentos de ejecución*”), para regular conjuntamente con esta una materia, el principio básico del que ha de partirse es el de que el reglamento no puede limitar los derechos o situaciones jurídicas favorables establecidas por la ley, ni tampoco ampliar o endurecer las obligaciones o situaciones desfavorables. Partiendo de este principio, cabe hacer, a nuestro juicio, el siguiente análisis:

a) *El segundo párrafo del artículo 1 del proyecto de Decreto señala que “no podrán acogerse a estas subvenciones las operaciones de refinanciación que supongan ampliación de las cantidades que, correspondiendo a préstamos concertados antes del 31 de diciembre de 1996, se hallen pendientes de amortización en la fecha de la firma del préstamo de refinanciación”.*

Esta especificación no se encuentra en la Ley, pero, a nuestro juicio, con ella se desarrolla e interpreta adecuadamente su contenido. La Ley, en efecto, pretende facilitar la novación de préstamos ya concertados obteniendo tipos de interés más bajos, pero sin que sufra aumento el capital.

b) *A tenor del segundo párrafo del artículo 1, “por la fecha en que se concertó cada préstamo se entenderá en todos los casos la de la firma de la póliza correspondiente”.* El

precepto tiene carácter meramente interpretativo, y en modo alguno puede estimarse que vulnera la Ley.

c) A idéntica conclusión cabe llegar en relación con el artículo 2º, en el que se prevé que las solicitudes de subvención, además de la documentación establecida en la Ley, deben ir acompañadas de una certificación del acuerdo de aprobación del correspondiente Plan de saneamiento. Se trata de un desarrollo lógico e indispensable de lo dispuesto en la Ley, que exige la existencia de un Plan de saneamiento “*aprobado por el órgano rector de la entidad local*” (artículo 5.2.i), atendiendo el reglamento a la prueba del referido requisito.

d) El *artículo 3º* del proyecto de Decreto se limita a especificar el contenido de la certificación de la carga financiera que exige el artículo 5.2.e) de la Ley, desarrollando adecuadamente su contenido.

e) Sí plantea problemas, en cambio, el tenor del *artículo 4º* del proyecto de Decreto, en el que se exige que el Plan de saneamiento contenga “*un estudio económico que determine cuantitativa y temporalmente sus objetivos y justifique de forma concreta y objetiva la viabilidad y eficacia de las medidas que incluye para la consecución de aquéllos*”; y en el que, además, se determina la necesidad de que, en todos los casos, el Plan incluya las tres medidas que se especifican en los apartados A), B) y C) del precepto.

Porque, en efecto, la Ley nada dice de que el Plan de saneamiento contenga dicho estudio económico; y, en cuanto a lo demás, incluye las medidas aludidas, todo lo más, como contenido posible del Plan de saneamiento, no como contenido necesario para obtener la subvención.

Dice la Ley, así, que dicho Plan “*podrá contener, al menos, las siguientes medidas*” (art. 5.2.i) y, después de enunciarlas, especifica que “*la no inclusión en el Plan de alguna de estas medidas deberá justificarse mediante un informe razonado respecto a cada una de ellas*” (art. 5.2.i.4º): o sea, que, a tenor de la Ley, es posible obtener la subvención aunque no todas las medidas que en ella se indican se incluyan, de hecho, en el Plan de saneamiento.

Ello obliga a afirmar, a nuestro juicio, que, en este punto (y sin necesidad de entrar en el análisis concreto de las medidas que, según la norma proyectada, debe contener “*en todo caso*” el Plan de saneamiento, alguna de las cuales están formuladas de manera notoriamente distinta a la prevenida en la Ley, y en sentido desfavorable para las Entidades locales), el proyecto de Decreto se extralimita respecto a lo establecido en la Ley, pudiendo salvarse sólo, de todo ello -acaso-, la exigencia del estudio económico, que enlaza con la necesidad de demostrar la “*viabilidad y rigor técnico*” del Plan de saneamiento a que se alude en el artículo 5.3 de la Ley 1/1997.

Debe, pues, convertirse el tono imperativo del precepto, en cuanto a las medidas a contener en el Plan de saneamiento, en una especial valoración de las solicitudes en cuyo Plan se contemplen aquéllas, a efectos de obtener la subvención.

f) Los *artículos 5º a 9º* del proyecto de Decreto, aunque contienen -como es lógico- especificaciones respecto a lo dispuesto en la Ley, no plantean, a nuestro juicio, problemas de colisión con ésta, constituyendo un desarrollo razonable de su contenido.

g) En el *artículo 10*, la referencia a la gravedad del incumplimiento de los requisitos y condiciones establecidos para la concesión y aplicación de la subvención, e incluso de las medidas comprometidas en el Plan de saneamiento, para determinar la sanción de pérdida de la ayuda y obligación de reintegrar las cantidades percibidas, parece razonable, aunque no esté expresamente prevista en la Ley (cfr. su artículo 8), porque ésta ha de referirse, lógicamente, a incumplimientos graves o apreciables, no a los que, objetivamente, sean de menor entidad.

En cambio, la expresión “*en su caso*”, que acompaña en el proyecto de Decreto a la obligación de reintegrar las cantidades percibidas ya como subvención, debe, a nuestro juicio, suprimirse, porque puede, gramatical y legalmente, interpretarse como que se concede cierta discrecionalidad que la Ley no ampara, pues ésta deja muy claro que, caso de incumplimiento, hay que reintegrar lo percibido desde que la fecha en que el mismo se hubiera producido.

h) Finalmente, la *Disposición Transitoria* del Proyecto de Decreto parece dar a entender que pueden acogerse a los beneficios previstos en la Ley de Saneamiento de las Haciendas Locales de la Comunidad Autónoma de La Rioja cualesquiera préstamos de refinanciación concertados antes de la entrada en vigor de aquélla; pero la referida Ley 1/1997 es muy clara en este punto: habrá que estar, por tanto, a lo establecido en su artículo 3.b) y disposición transitoria única.

## CONCLUSIONES

### Primera

Debe incorporarse al expediente del proyecto de Decreto por el que se desarrolla la Ley de Saneamiento de las Haciendas Locales de La Rioja, antes de su aprobación, el estudio económico al que se refiere el artículo 67.3 de la Ley 3/1995, de 8 de marzo.

## **Segunda**

Debe darse audiencia a las Entidades Locales, directamente o a través de la Federación de Municipios, en la elaboración de referido proyecto de Decreto

## **Tercera**

Si se desea limitar la concesión de subvenciones hasta la cantidad consignada para ese fin en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, tal previsión, que cabe en los términos de la Ley, debe incorporarse expresamente al texto del Decreto. En tal caso sería necesario explicitar los criterios a que se atenderá para resolver la eventual concurrencia de solicitudes que cumplan los requisitos para obtener subvención cuando su importe exceda del límite presupuestario consignado.

## **Cuarta**

El artículo 4º del proyecto de Decreto es disconforme a Derecho en cuanto que establece la necesidad de que el Plan de saneamiento de la Entidad Local solicitante contenga las medidas que en él se indican, para que la misma pueda obtener la subvención; medidas que la Ley 1/1997, que es objeto de desarrollo, contempla, en todo caso, como potestativas.

## **Quinta**

En todo lo demás, a juicio de este Consejo Consultivo, el Proyecto de Decreto de desarrollo de la Ley de Saneamiento de las Haciendas Locales de La Rioja es conforme con el ordenamiento jurídico, teniendo en cuenta las observaciones concretas efectuadas al articulado en este dictamen.

Este es el dictamen que emitimos, pronunciamos y firmamos en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.