

En Logroño, a 31 de enero de 2005, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Bueyo Díez Jalón y D. José M<sup>a</sup> Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, siendo ponente D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Bueyo Díez Jalón, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**11/05**

Correspondiente a la consulta elevada al Consejo Consultivo de La Rioja a instancia del Excmo. Sr. Consejero de Agricultura y Desarrollo Económico de La Rioja sobre el proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 7/1997, de 3 de octubre, de creación de la Agencia de Desarrollo Económico de La Rioja.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Único**

El Excmo. Sr. Consejero de Agricultura y Desarrollo Económico del Gobierno de La Rioja nos remite para dictamen un Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 7/1997, de 3 de octubre, de creación de la Agencia de Desarrollo Económico de La Rioja. De acuerdo con la documentación enviada a este Consejo Consultivo constan en el expediente los siguientes documentos, que pasamos a relacionar según el orden material en que aparecen ordenados en el mismo:

1. Último borrador de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 7/1997, de 3 de octubre, de creación de la Agencia de Desarrollo Económico de la CAR, que se somete a nuestra consideración (Documento 1).
2. Informe de la Agencia de Desarrollo Económico de La Rioja suscrito por su Gerente el 3 de diciembre de 2004 (Documento 2).
3. Informe de la Agencia de Desarrollo Económico de La Rioja firmado por su Gerente con fecha de 29 de noviembre de 2004 (Documento 3).
4. Informe del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación de la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local de 22 de octubre de 2004 (Documento 4).

5. Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos de 26 de octubre de 2004 (Documento 5).
6. Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Agricultura y Desarrollo Económico de 13 de septiembre de 2004, suscrito por una Técnico de la Administración General con el visto bueno de la Secretaria General Técnica.
7. Primer borrador de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 7/1997, de 3 de octubre, de creación de la Agencia de Desarrollo Económico de La Rioja.
8. Informe del Director del Departamento de Gestión de 8 de septiembre de 2004.
9. Memoria justificativa del Director del Departamento de Gestión de la Agencia de Desarrollo Económico de La Rioja de 30 de julio de 2004.

Esta es la ordenación del expediente administrativo elevado a consulta del Consejo Consultivo, que, con la documentación adjunta, pretende reflejar el cumplimiento de los trámites legales que para la elaboración de las disposiciones administrativas de carácter general recoge la normativa autonómica a la que más adelante haremos referencia.

### **Antecedentes de la consulta**

#### **Primero**

Por escrito de 5 de enero de 2005, registrado de entrada en este Consejo el 12 de enero, el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura y Desarrollo Económico 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.

La solicitud del presente Dictamen, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora de este Consejo Consultivo, se requirió con el carácter de urgente, si bien no queda motivado el porqué de la urgencia.

#### **Segundo**

Mediante escrito de fecha. 12 de enero, 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**

Asumida la ponencia por la Consejera señalada en el encabezamiento, la misma quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha indicada.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

### Primero

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

De acuerdo con el artículo 11.c) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo Consultivo es preceptivo al ser el Proyecto de Decreto que pretende aprobarse, una norma que se dicta en desarrollo de la normativa autonómica, concretamente de una norma con rango de ley cual es la Ley 7/1997, de 3 de octubre, de creación de la Agencia de Desarrollo Económico de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Igual carácter preceptivo establece el artículo 12.2.C) del Reglamento Orgánico y Funcional del Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, en cuanto a la exclusividad de nuestro dictamen, sin opción ahora de acudir al Consejo de Estado.

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 artículo 28.1º de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, en el que 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, mediante este control previo de legalidad, que la norma proyectada pueda quedar incurso en alguno de los vicios de nulidad de pleno Derecho expresados 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).

Prescindiendo de valoraciones o de juicios de oportunidad y de conveniencia, el presente se centra en el análisis jurídico del cumplimiento de los trámites formales y como no, de la evaluación de acuerdo con criterios de legalidad de los preceptos que integran el proyecto de reglamento.

### Segundo

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

Este Consejo Consultivo viene insistiendo reiteradamente en la necesidad de cumplir, no sólo formalmente, sino en profundidad y con rigor, la normativa sobre un procedimiento administrativo especial, cual es el de la elaboración de disposiciones de

carácter general que tras su aprobación, publicación y entrada en vigor, pasarán a integrar el ordenamiento jurídico, y que, por ende, en él se ha de canalizar adecuadamente el ejercicio de una de las potestades más intensas de la Administración cual es la reglamentaria.

En el presente caso, se ha de someter a enjuiciamiento si se han cumplido los trámites establecidos en los artículos 67 y 68 de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, del Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, y supletoriamente, en el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Estos preceptos, no se han visto afectados por la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e Incompatibilidades de sus miembros.

#### **A) Iniciación.**

No consta en el expediente -ordenado de forma peculiar, ya que obran los documentos en una relación inversa a su fecha de formalización-, el acuerdo de inicio del procedimiento que, a tenor de lo dispuesto en el artículo 67.1 de la Ley 3/1995, todavía vigente, lo ha de acordar el Centro Directivo correspondiente. En este caso y a tenor del Decreto 37/2003, de 15 de julio, de atribución de funciones administrativas en desarrollo de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja, el acuerdo de iniciación debió partir de una Resolución dictada por la Secretaría General Técnica de dicha Consejería. Puede que exista tal acto inicial con el que se pone en marcha normalmente un procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general, pero desde luego, no se ha incorporado a la documentación obrante en el expediente que ha sido elevado a la preceptiva consulta de este Consejo Consultivo.

#### **B) Memoria justificativa.**

El mismo va acompañado de dos memorias, una de 30 de julio de 2004, del Departamento de Gestión de la Agencia de Desarrollo Económico de La Rioja – que curiosamente, para ser la inicial, es el último documento del expediente-, expresiva de la necesidad de dictar un nuevo Reglamento de desarrollo de la Ley 7/1997, pues el existente, aprobado por Decreto 22/2000, de 5 de mayo (que derogó al anterior aprobado por Decreto 9/1998) ya no contempla la nueva configuración jurídica y las nuevas funciones atribuidas por la Ley 10/2003, de 19 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, a la Agencia de Desarrollo Económico de La Rioja.

Por otro lado, en esta primera Memoria se expresa la justificación de su oportunidad y adecuación de las medidas propuestas a los fines que se persiguen (artículo 67.2º Ley 3/1995), de tal forma que, de modo especial y considerada la política de fomento a la que está dirigida la ADER mediante la concesión de subvenciones y ayudas públicas, queda plenamente motivada la necesaria reforma para recoger las nuevas exigencias tanto

sustantivas como procedimentales queridas por el Legislador estatal en la nueva Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, que goza del carácter de parcialmente básica “ex” artículo 149.1.13ª, 14ª y 18ª CE (Disposición Final Primera de la Ley 38/2003).

Junto con esta primera Memoria justificativa, se adjunta en el expediente, de forma desordenada, otro “Informe-Propuesta” de la Secretaria General Técnica de 13 de septiembre de 2004, que viene a reiterar la anterior, analizando los títulos competenciales de la Comunidad Autónoma para reglamentar la materia, y que, además de traer los antecedentes normativos de la norma, estudia la justificación del proyecto y concluye precisando que se recabe el informe del SOCE, el de la Dirección de los Servicios Jurídicos, y que, por último, se eleve consulta al Consejo Consultivo de La Rioja.

Reiterando el desorden del expediente, la naturaleza de este “Informe-Propuesta” que se adjunta al primer borrador del articulado no es sino la reafirmación de la Memoria inicial (artículo 67.2º de la Ley 3/1995).

Por último, y también de forma desordenada, se emite un Informe por parte del Gerente de la ADER, de 29 de noviembre de 2004, que pretende ser la “Memoria final”, en el que se analizan los escasos trámites procedimentales por los que se ha encauzado la formación de la norma proyectada, y así evalúa las matizaciones del SOCE y de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, y, en especial, la alegación de este último Centro Directivo sobre la incompetencia del Presidente del ADER para aprobar las Bases Reguladoras de las Ayudas con arreglo a lo dispuesto en la Ley 7/1997.

Este Consejo ha venido exigiendo la necesidad de que en la tramitación de estos expedientes se realicen dos memorias distintas: la inicial, en la que se justifica la oportunidad y necesidad de redactar la norma, su marco normativo y las posibles disposiciones afectadas, tabla de vigencias; y otra, final, a modo de resumen de las incidencias que en los diversos trámites se hayan ido planteando, en especial sobre el análisis de las alegaciones vertidas en la audiencia individual o corporativa, y, eventualmente, de las presentadas dentro del plazo conferido en el de información pública.

En el expediente elevado a consulta, se advierten con gran desorden la existencia de ambas: una, la inicial, redactada por el Departamento de Gestión del ADER y ratificada por el “Informe-Propuesta” de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Agricultura y Desarrollo Económico; y la final, redactada, en forma de Informe, por el Gerente el 29 de noviembre de 2004; al que se suma otro posterior del mismo Gerente, motivando la necesidad de modificación del reglamento vigente, emitido el 3 de diciembre de 2004. Si bien, no podemos menos que subrayar el caos en la evacuación de estos “Informes”, por otro lado reiterativos e innecesarios, pretendiendo el de 29 de noviembre de 2004 servir a modo de “Memoria Final”.

### **C) Estudio económico.**

No se prevé que la entrada en vigor de la norma genere coste económico alguno para el Gobierno de La Rioja, por lo que no se hace necesaria una previa consignación presupuestaria (artículo 67.3º Ley 3/1995), pues el reglamento proyectado sólo tiene como finalidad el establecimiento de las normas básicas y organizativas sin crear estructuras nuevas, ni plantillas o puestos de trabajo que impliquen un compromiso de gastos inmediato. De esta forma lo justifica el Director del Departamento de Gestión en el “Informe sobre el coste económico”, evacuado el 8 de septiembre de 2004, en el que se concluye que: *“Se trata, en todo caso, de modificaciones de tipo jurídico, organizativo o procedimental, que no suponen por sí coste económico adicional al que en estos momentos está soportando la Agencia en su funcionamiento ordinario, por lo que no procede realizar un estudio de evaluación económica de las mismas”*.

### **D) Tabla de vigencias y disposiciones afectadas.**

En la Memoria de 30 de julio de 2004, además del marco normativo y la justificación sobre la necesidad y conveniencia de la aprobación de la disposición proyectada no existe específicamente la tabla de vigencias, ni cita de las disposiciones que se verán afectadas por la nueva reglamentación de la materia. Sin embargo, tanto el primer borrador como el último (que en el expediente es el primero) del proyecto de reglamento contienen una Disposición Derogatoria expresa (artículo 2.2º del Código Civil), pues la entrada en vigor de éste provocará la derogación del anterior régimen jurídico de la ADER, plasmado en el Decreto 22/2000, de 5 de mayo.

### **E) Informe de la Asesoría Jurídica del Gobierno de La Rioja.**

También se ha sometido la norma proyectada al dictamen de la Asesoría Jurídica a que se refiere el art 67.4 de la Ley 3/1995, y así obra en el expediente administrativo elevado a nuestra consideración.

### **F) Información pública y audiencia corporativa de los interesados.**

Dispone el artículo 68 Ley 3/1995 que: *“1º. Los proyectos con carácter de disposición general, cuando la Ley lo disponga o así lo acuerden el Consejo de Gobierno o Consejero correspondiente, se someterán a información pública”* y el párrafo 3º del precepto asimismo establece que, *“Podrán acceder a la información pública y presentar alegaciones los ciudadanos, las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley, así como las demás personas jurídicas, públicas y privadas”*.

Como hemos matizado en Dictámenes anteriores, en especial los núms 9 y 39/99, el precepto de la Ley riojana transcrito sólo prevé “en su caso” el trámite de información pública, no el de audiencia a los ciudadanos afectados por la norma, directamente o a través de sus organizaciones que les representen, bajo la fórmula de la audiencia corporativa, ya consagrada en el artículo 105.a) de la Constitución, en los procedimientos de elaboración de las disposiciones administrativas de carácter general que les afecten. No obstante, y en virtud de la aplicación supletoria de lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, hemos de distinguir con nitidez estas formas de participación ciudadana en los procedimientos de elaboración de reglamentos, y así la letra c) del precepto referido de la Ley estatal, literalmente expresa cuanto sigue:

*“Elaborado el texto de una disposiciones que afecte a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, se les dará audiencia (...) directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que los agrupen o representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición (...), y añade que, “asimismo, y cuando la naturaleza de la disposición lo aconseje, será sometida a información pública (...)”.*

Pues bien, precisado lo anterior, hemos de estudiar en el expediente sometido al presente dictamen el grado del cumplimiento de dicho trámite.

Se advierte, en este caso, que no ha existido ni el trámite de audiencia ni el de información pública, por lo que hemos de analizar su trascendencia para la validez de la norma. Ciertamente, en los reglamentos internos o administrativos la Jurisprudencia del Tribunal Supremo (Sentencias de la Sala 3ª de 19-1-1996, Ar. 434 y de 16-4-1999, Ar. 5023) ha aclarado que no es preceptiva la audiencia ni la información pública. De esta misma forma se ha pronunciado este Consejo Consultivo (Dictamen 56/2001, entre otros) cuando la norma proyectada tiene exclusivamente un carácter organizativo o de orden interno, por aplicación analógica del artículo 24.1, e) de la Ley estatal 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, precepto éste afectado por la reforma operada por la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno.

La naturaleza de la norma proyectada tiene, por un lado, un bloque de preceptos claramente organizativos o internos, como lo son los dedicados a la normación de los órganos, de régimen interno y de funcionamiento de la ADER; pero también, en lo que se refiere a los cometidos de la ADER, y en concreto, en relación con las políticas de fomento de la actividad económica riojana mediante la reglamentación del régimen jurídico singular de las subvenciones y ayudas públicas, se presencian normas que exceden del aspecto meramente organizativo. Nos referimos a los preceptos consagrados a la reglamentación del régimen jurídico de las subvenciones, sus disposiciones generales, el procedimiento de concesión en régimen de concurrencia competitiva, su gestión y seguimiento, y las causas y el procedimiento para su reintegro; conjunto normativo éste, que proyecta una trascendencia y eficacia “ad extra”, por lo que se hace precisa la audiencia –individual o corporativa-, y la información pública.

Por consiguiente, el pretexto de tratarse de una norma de reglamentación de esta entidad pública empresarial no excusa del deber de someter el proyecto a los trámites referidos, pues todo el Título IV “Régimen Jurídico de las subvenciones” está plagado de normas que en el futuro afectarán directamente a los “eventuales” solicitantes o beneficiarios y entidades colaboradoras de las subvenciones proyectadas, ofrecidas y convocadas por la ADER.

Este Consejo Consultivo ha puesto especial énfasis en la audiencia, bien sea individual o a través de los grupos o colectividades representativas de los intereses económicos y sociales de los ciudadanos; e incluso, ante la existencia de órganos externos de participación de distintos sectores implicados en una determinada materia, hemos dado por cumplida tal exigencia cuando se haya emitido el parecer o las alegaciones de dichos foros. Así lo matizamos en las Observaciones y Sugerencias para la mejora de la práctica administrativa en relación con los procedimientos de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general correspondientes a la Memoria de este Consejo Consultivo del año 2002.

Siguiendo tal tesis y acudiendo a la Ley 7/1997, y en concreto en su Título II “de la organización y del personal de la Agencia”, advertimos la existencia de un Consejo Asesor, que se constituye como órgano colegiado de carácter consultivo y de participación externa, pues en él están representados los agentes económicos y sociales más representativos de nuestra Comunidad, y al que, además, el artículo 8 Ley 7/1997 confiere expresamente funciones de consulta y de asesoramiento.

Con ello, y advirtiendo la existencia de tales vicios procedimentales, consideramos que podría verse cumplida la audiencia si convocado al efecto el Consejo Asesor, se le diera traslado del borrador del Decreto, para emitir las alegaciones que se precisen.

#### **G) Informe del S.O.C.E.**

El artículo 28 del Decreto 58/1997, de 30 de diciembre, sobre información, calidad, evaluación e inspección de los servicios, exige el informe del SOCE sobre “*toda actuación administrativa que conlleve la creación, modificación o supresión de un procedimiento administrativo*”, informe que el referido precepto señala que “*se exigirá*” con carácter previo a la publicación y entrada en vigor, y ello “*al objeto de mantener la adecuada homogeneización y normalización de procedimientos y documentos administrativos*”.

En el procedimiento tramitado, figura el informe de este Servicio sobre el Proyecto de Decreto, algunas de cuyas observaciones han sido tenido en cuenta en el Borrador final, elevado a este Consejo Consultivo.

Recapitulando: existen varios defectos procedimentales que empañan la legalidad formal en la tramitación del expediente, advirtiendo, como lo ha recordado el Tribunal Supremo en su reciente Sentencia de la Sala 3ª de 10 de junio de 2004, que los defectos

procedimentales también pueden provocar la nulidad de la disposición aprobada sin la subsanación de tales defectos rituarios. Por ello, aconsejamos que se mejore el expediente en orden a:

1º La sumisión del proyecto al trámite de audiencia o, en su caso, al Consejo Asesor de la ADER, formalmente convocado al efecto, para que allí los diversos sectores representativos de los agentes sociales y económicos de La Rioja emitan su parecer sobre el texto proyectado.

2º Se recabe el Dictamen del Consejo Económico y Social de la Rioja. El proyecto de disposición – que a su entrada en vigor deroga el anterior Decreto 22/2000-, se refiere a la reglamentación de una entidad integrada dentro del sector público de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en los términos configurados por la Ley 3/2003, de 3 de marzo, como organismo público con personalidad jurídica propia, pero dependiente o vinculado a la Administración regional a través de la Consejería competente en materia de desarrollo económico, y con la forma de entidad pública empresarial. Tal descripción podría hacernos pensar que se trata de una norma dictada en el ejercicio puro de la potestad de autoorganización administrativa reconocida por los artículos 26.1º y 54.4º de nuestro Estatuto de Autonomía en la redacción dada por la LO 2/1999, de 7 de enero, con la consecuencia jurídica de que, al constituir un reglamento “organizativo” y de desarrollo de una Ley autonómica (“reglamento ejecutivo”), no requeriría otro dictamen preceptivo que el de este Consejo Consultivo.

Pero tampoco puede obviarse que, desde otro punto de vista, - y sobre todo la regulación introducida sobre el régimen jurídico de las subvenciones, en las que se canalizará la actividad administrativa de fomento de la ADER-, el proyecto puede y debe considerarse que también versa sobre “materia socio-económica”, por lo que se ha de someter también a la consideración del Consejo Económico y Social de La Rioja (CES).

El artículo 3 de la Ley 6/1997, de 18 de julio, reguladora del CES de La Rioja, enumera sus funciones, y, entre ellas, la de emisión de dictámenes preceptivos, no vinculantes y previo a su aprobación, sobre las siguientes materias: “1.1. a) *Anteproyectos de Leyes, así como proyectos de Decretos y Planes Generales del Gobierno de La Rioja en materia socio-económicas y, en su caso, laborales, a excepción de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja*”.

Al amparo de este precepto, consideramos que se debe recabar el Dictamen del CES, a pesar de que, dentro del orden procedimental, ha de ser previo al del Consejo Consultivo.

Desde luego, el enjuiciamiento sobre si un proyecto de disposición general versa o no sobre materia socio-económica a efectos de remitirlo al CES corresponde al Gobierno de La Rioja, y a sus miembros en cuanto que órganos legitimados para recabar el Dictamen, según su normativa reguladora, - cfr. artículo 45 A9.1 del Reglamento del CES

publicado en el BOR de 2 de marzo de 1999 -, pero también debe tenerse en cuenta que “materia económico-social” es un concepto jurídico indeterminado susceptible de cierta interpretación discrecional, pero nunca arbitraria, pues resultaría contraria a lo dispuesto en los arts 9,3º y 103.1º CE.

En conclusión y como ya lo hicimos en nuestro Dictamen 42/1999, emitido con ocasión del Decreto 22/2000, que quedará derogado cuando entre en vigor el que ahora informamos, *“a nuestro juicio estamos efectivamente ante un proyecto de carácter económico-social, puesto que se trata de un reglamento general de la Ley reguladora de una Agencia cuya denominación de Desarrollo Económico revela claramente su finalidad que está determinada con igual nitidez en el artículo 3 de la Ley reguladora 7/1997, de 3 de octubre, que no sólo insiste en aspectos económicos sino también en sus finalidades sociales, como el empleo, al que alude especialmente el artículo 4 de su citada Ley reguladora”*.

Todo ello, unido además a que el nuevo proyecto incorpora normas sobre el régimen jurídico de subvenciones como medida de fomento en las políticas económicas y sociales atribuidas legalmente a la ADER, hace que consideremos que la consulta al CES goza de todas las notas propias de su preceptividad.

### **Tercero**

#### **Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia objeto del proyecto del Decreto consultado**

La competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja constituye el primer y esencial presupuesto para la validez de cualquier clase de disposición proyectada, ora sea de rango legal, ora lo sea reglamentaria.

Amen de entrar en juego el título competencial constitucional y estatutario dentro de las potestades de autoorganización de nuestra Comunidad Autónoma (artículos 148.1.2ª CE y 8.Uno 1º y 2º del Estatuto de Autonomía), enlaza directamente con los propios que legitimaron la aprobación de la Ley 7/1997, cuyo desarrollo reglamentario ahora se pretende, superando ampliamente el régimen jurídico que a la ADER le había concedido la anterior norma reglamentaria, el Decreto 22/2000, que se verá derogado tras la aprobación y entrada en vigor del proyecto, que ahora se dictamina.

Pues bien, pasamos a estudiar dichos títulos competenciales:

## **A) Competencias exclusivas.**

Siguiendo el mandato constitucional, plasmado en el artículo 9.2º CE, el Estatuto de Autonomía de la Rioja, aprobado por la LO 3/1982, tras la reforma operada por la LO 2/1999, proclama en su Título Preliminar, en concreto en su artículo 7. Dos, cuanto sigue:

*“Corresponde a los poderes públicos de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en el ámbito de sus competencias, promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social, así como la defensa y protección de los valores culturales del pueblo riojano”.*

De igual modo, y dentro de la actividad administrativa de fomento, el párrafo 3º de la citada norma estatutaria, impone a los Poderes públicos de la Comunidad el deber de impulsar todas aquellas acciones que tiendan a mejorar las condiciones de vida y trabajo y a incrementar la ocupación y el crecimiento económico.

Pues bien, dentro de estos mandatos de la Norma Institucional Básica, ha de enfocarse la finalidad de la ADER, y, como no, su propio régimen jurídico. En concreto, y para hacer efectivos tales objetivos, que han de inspirar la actuación de los Poderes públicos de la Comunidad Autónoma de La Rioja, los títulos estatutarios que atribuyen competencia exclusiva en la materia son:

- a) Ordenación y planificación de la actividad económica *ex* artículo 8.Uno. 4 del Estatuto de Autonomía, así como el fomento del desarrollo económico, dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional.
- b) Creación y gestión de un sector público propio al amparo del artículo 8.Uno.5 del Estatuto de Autonomía.

Dentro de estas competencias, exclusivas, nuestra Comunidad ostenta la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, que se ejercerán en todo caso, respetando lo dispuesto en nuestra Constitución.

No hemos de olvidar que la puesta en marcha de ente público, Organismo Público con la forma de entidad pública empresarial, para potenciar el desarrollo económico y social de nuestra Comunidad ha de engarzar con las potestades financieras de la Administración regional y en concreto con lo expuesto en el artículo 54 del Estatuto de Autonomía, en la redacción dada por la LO 2/1999, cuyo párrafo 4º expresa que: *“La Comunidad Autónoma de La Rioja queda facultada para constituir o participar en instituciones que fomenten la ocupación y el desarrollo económico y social, en el marco de sus competencias”*. Estas actuaciones no pueden entenderse sin el artículo 26.1 del Estatuto en el que se reconoce a la Comunidad Autónoma de La Rioja competencia para *“la creación y estructuración de su propia Administración Pública, dentro de los principios generales y normas básicas del Estado”*, principios y normas entre los que se encuentran aquellos que permiten la creación de entidades con personalidad jurídica propia

para la gestión más eficaz de ciertos servicios públicos y que pueden ajustar su actuación a las normas propias de Derecho Privado, y todo ello dentro de los límites legales que, para la configuración del Sector público autonómico bajo las formas de personificación jurídica públicas permite en la actualidad la Ley riojana del Sector público, nos referimos a la Ley 3/2003, de 3 de marzo.

En suma, son los artículos 26.1 y 54.4 del Estatuto de Autonomía, en la redacción dada por la LO 2/1999, los que contienen los títulos habilitantes, tanto para dictar la Ley 7/1997, de creación de la ADER, como para los futuros desarrollos reglamentarios, por más que los artículos 8.Uno.4 y 7.3 de la misma Norma estatutaria, presten el marco genérico para ello.

### **B) Competencias compartidas.**

Además de los títulos estatutarios expresados anteriormente, entra en juego una competencia compartida con el Estado, concretamente la de desarrollo de la legislación estatal básica en materia de subvenciones, pues no olvidemos que el proyecto de reglamento introduce un Título completo dedicado al régimen de subvenciones.

La ordenación de un régimen jurídico en la relación subvencional demostrativa de la actividad de fomento de las Administraciones Públicas constituye una finalidad nuclear que se inspira directamente en el artículo 149.1.18ª CE, a cuyo tenor el Estado tiene competencia exclusiva sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y sobre el procedimiento administrativo común. En virtud de la competencia de regulación de las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y dejando a salvo la competencia de autogobierno que ostentan las Comunidades Autónomas (la de la Rioja reconocida en el artículo 8. Uno 1 y 2 del Estatuto de Autonomía); el Estado 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).

Por ello y en lo tocante al régimen jurídico sustantivo y procedimental de las subvenciones y ayudas públicas, sin olvidar los imperativos de la normativa comunitaria, hemos de acudir a los títulos competenciales del Estado, fruto de los cuales es la actual regulación unitaria y uniforme de un régimen jurídico propio y específico que ha superado las insuficiencias y vacíos legislativos existentes en esta área de actividad administrativa, nos referimos a la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (en adelante, LGS).

Son varios los títulos competenciales ostentados por el Estado, en la elaboración y aprobación de la norma, en concreto los previstos en el artículo 149.1.1ª, 13ª y 18ª CE, y por ello, la Exposición de Motivos de la LGS expresa que:

*“De acuerdo con lo señalado, constituye legislación básica la definición del ámbito de aplicación de la Ley, las disposiciones comunes que definen los elementos subjetivos y objetivos de la relación jurídica subvencional, el régimen de coordinación de la actuación de las diferentes Administraciones Públicas, determinadas normas de gestión y justificación de las subvenciones, el régimen material de las infracciones y las reglas básicas reguladoras de las sanciones administrativas en el orden subvencional”.*

El Legislador estatal, respetuoso con el orden competencial propio de las Comunidades Autónomas, ha declarado el carácter parcialmente básico de la LGS, y así se manifiesta su Disposición Final Primera que determina con exactitud qué preceptos gozan de tal carácter, y han de ser respetados por el desarrollo normativo de aquellas en el ejercicio de sus títulos reconocidos constitucional y estatutariamente, como hemos analizado anteriormente para nuestra Comunidad Autónoma.

### **C) Conclusión.**

En conclusión, podemos afirmar que nuestra Comunidad ostenta títulos competenciales, unos exclusivos y otros compartidos – bajo la fórmula de bases (estatales) y desarrollo (autonómico) -, para regular la materia objeto del presente proyecto reglamentario.

## **Cuarto**

### **Cobertura legal del proyecto de reglamento.**

Una vez afirmada la competencia autonómica riojana para acometer la normación, es preciso analizar si es suficiente el rango reglamentario de la misma, y si goza de la suficiente cobertura legal.

La mayor parte del contenido del reglamento está consagrado a la regulación jurídica de una entidad pública empresarial, -naturaleza, régimen jurídico (Título I); organización y personal (Título II); régimen económico, presupuestario, contractual, patrimonial, contable y de control (Título III) y la asistencia jurídica de la ADER (Título V)-, por lo que es claro el ejercicio de la potestad reglamentaria *ex* artículo 8.2 del Estatuto de Autonomía, ya que se trata del ejercicio de competencia autonómica respecto a la organización de su propia Administración para el ejercicio de sus competencias en materia de fomento del desarrollo económico.

Por su parte, el artículo 24.1 A) del Estatuto de Autonomía establece que el Consejo de Gobierno “ejerce la potestad reglamentaria”, por lo que no cabe duda de que es legítimo su empleo para dictar un Decreto en una materia en la que se ostenta competencia exclusiva, al abrigo del artículo 8.Uno,1, 2 y 4 de la referida Norma Institucional Básica de nuestra Comunidad.

Ahora bien, el ejercicio de la potestad reglamentaria presupone la existencia de una normativa con rango de Ley que sea, precisamente, la que el reglamento va a desarrollar, y que, en este caso, por tercera vez (pues existen dos Decretos anteriores), no es otra que la Ley 7/1997, de 3 de octubre, de creación de la ADER, de la que el proyecto que ahora nos ocupa se presenta como Reglamento para su desarrollo.

Existen varios preceptos en la Ley 7/1997 que legitiman el ejercicio de la potestad reglamentaria por parte del Ejecutivo, en especial en cuanto a la configuración de los órganos de la ADER, que, en efecto, tratándose de una entidad sujeta en gran parte al Derecho Privado, es claro que la potestad reglamentaria que se pone en funcionamiento lo es para el desarrollo de su Ley, pero sólo en lo tocante a los aspectos de la Agencia sujetos al Derecho Administrativo en el ejercicio de sus potestades públicas para la consecución de los fines de interés general a los que está destinada.

Estos aspectos son los propios de la organización de la Agencia, su régimen general interno, los procedimientos administrativos y el ejercicio de potestades públicas, que son los que principalmente se contemplan en el reglamento proyectado. Las remisiones normativas que la Ley 7/1997, preceptúa son las siguientes:

*-Artículo 8. El Consejo Asesor, “2º Su composición, funciones y normas de funcionamiento se determinarán reglamentariamente”.*

*-Artículo 9. El Consejo de Dirección, “1º Es el órgano superior de gobierno de la entidad y está integrado por el Presidente, el Vicepresidente, el Director Gerente y un número de personas que reglamentariamente se determine”*

*-Artículo 10. El Presidente, “2º Sus funciones se regularán reglamentariamente”.*

*-Artículo 11. El Vicepresidente, “3º Sus funciones se regularán reglamentariamente”.*

*-Artículo 12. El Director Gerente, “2º Sus funciones y régimen jurídico se regularán reglamentariamente”.*

En cuanto a materias reservadas a la Ley, como la sancionadora (artículo 25 CE), el proyecto reglamentario, amén de ser respetuoso con el régimen básico de la normativa estatal, no tipifica ni infracciones ni sanciones, cumpliendo con remitirse a lo tipificado en la LGS.

## **Quinto**

### **Observaciones concretas sobre el contenido del proyecto.**

Hechas las consideraciones generales sobre esta disposición reglamentaria, este Consejo Consultivo, advierte las siguientes matizaciones:

-En cuanto a la **estructura formal** de la norma proyectada, es decir, la aprobación de un Decreto de artículo único por el que se aprueba el Reglamento que figura adjunto y cuyo texto se publica como Anexo al Decreto, no es una figura inhabitual en nuestro ordenamiento jurídico, tanto como manifestación del ejercicio de la potestad reglamentaria del Estado como la de las Comunidades Autónomas. En principio, no es sino una traslación mimética de la forma empleada por el Decreto 22/2000, de 5 de mayo, que aprobó el anterior Reglamento de la Agencia, y que ya fue informado por este Consejo Consultivo en el Dictamen 42/1999. Esta forma de reglamentar ya ha sido analizada por este Consejo Consultivo, considerando que puede ser útil para reglamentos de gran tecnicidad y de extenso contenido; elementos éstos que no concurren en el presente caso, pues se trata de una norma de reducida extensión y de escasa complejidad técnica (Dictamen 25/2001). Hemos de subrayar, como ya se hizo en el Dictamen citado, que esta estructura formal no aporta ninguna ventaja relevante e incluso resta claridad al sistema normativo, sobre todo cuando el Decreto proyectado, además del artículo único, contiene otras disposiciones que podrían incluirse perfectamente en el Reglamento.

Sin más, se trata de una apreciación que no empaña la legalidad y validez de la norma, pues se ha dejado llevar por la misma estructura formal que el Reglamento anterior al que, con la aprobación y la entrada en vigor del presente, se pretende derogar adecuando el régimen jurídico de la ADER a las nuevas necesidades y funciones introducidas por la Ley 10/2003, de 19 de diciembre, de Medidas Administrativas, Fiscales y de Orden Social de la Comunidad Autónoma de La Rioja, y a las novedades legislativa básicas que en materia de subvenciones ha conllevado la redacción íntegra por el Estado de la LGS.

-Por lo que respecta a su **Exposición de Motivos**, aunque brevemente resultaría aconsejable introducir los títulos estatutarios en los que se funda la norma reglamentaria, en esencia en los artículos 26.1 y 54.4 del Estatuto de Autonomía.

Entrando a analizar el **Anexo** donde se contiene el Reglamento, seguiremos el mismo orden que, el contenido en el articulado de la norma.

-**Artículo 2. Régimen jurídico de la Agencia.** Se distingue en este precepto, con lógica, el sistema de fuentes en que se funda el régimen jurídico de actuación de la ADER, distinguiendo, tal y como lo hace el artículo 40 de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, su actuación privada, regida por las normas de Derecho Privado, de la que deriva del ejercicio de potestades públicas necesarias para la gestión de las funciones o servicios públicos que como Organismo Público tiene encomendadas según su propia Ley de creación, la Ley 7/1997. Pues bien, en lo tocante a la normativa reguladora de su actuación revestida de “imperium”, en el ejercicio de potestades públicas, la letra c) del precepto literalmente afirma que: “c) *Por el Derecho Privado, salvo en la formación de la voluntad de sus órganos, en el ejercicio de las potestades administrativas que tenga encomendadas en los aspectos específicamente regulados en la Ley 3/2003, de 3 de marzo, en la Ley General Presupuestaria y en su Ley de Creación*”.

Notamos en este precepto una ausencia, cual es la mención expresa del régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, dado que como Entidad de Derecho Público adscrita a la Consejería competente en materia de desarrollo económico, y pese a gozar de personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines, la ADER, se integra en la Administración regional, por ello, en el ejercicio de sus potestades administrativas, es necesario relacionar expresamente la Ley de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

- **Artículo 3. Potestades administrativas.** El **párrafo 1º** también adolece del mismo defecto, pues en la sujeción de los actos y procedimientos administrativos producidos unos, y tramitados otros, por la ADER, sin más, el precepto nos remite a la legislación básica del Estado, olvidándose de la propia norma autonómica dictada en una materia compartida, bases (estatales) y desarrollo (autonómico). ¿Por qué no citar las particularidades que sobre el régimen jurídico y procedimientos administrativos haya dictado o pueda dictar la Comunidad de La Rioja?. En cuanto al **párrafo 4º**, bastaría decir que los actos del Gerente serán recurribles en alzada ante el Presidente de la ADER, pues el Gerente es el único órgano de dicha Agencia cuyos actos no agotan la vía administrativa. En el **párrafo 6º**, debe señalarse a qué órgano corresponde la iniciación de los expedientes.

-**Artículo 4. Régimen tributario.** Dispone el precepto que en materia de régimen fiscal, la Agencia se sujetará a las disposiciones que sean de aplicación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 52 del Estatuto de Autonomía; precepto estatutario que concede a la Comunidad el mismo tratamiento fiscal que la Ley establezca para el Estado. Esta remisión, y en especial en lo tocante a los Organismos Públicos, de cuya naturaleza participa la ADER, ha de ser interpretada a la luz de la Jurisprudencia del TC, y así la Sentencia 176/1999 limita los beneficios fiscales de la Administración Institucional a los tributos propios de las Comunidades Autónomas, sin extenderse a los demás ingresos de Derecho Público.

Por otro lado, sobre el particular, el régimen tributario de la ADER, hemos de recordar que existe una reserva de ley, ya que la Disposición Adicional Primera de su Ley 7/1997, creacional de la Agencia, reserva al Legislativo esta materia.

-**Título II “Organización y personal”.** Respecto a la intitulación de este epígrafe, debe tenerse en cuenta que no se regula aquí el personal en sentido estricto, sino sólo los Altos Cargos de la ADER, por lo que debería suprimirse la alusión al personal, ya que es suficiente la que se hace a la organización.

- **Artículos 6 y 7. Órganos de gobierno y consultivo.** Se aconseja refundir ambos preceptos en el primero de ellos, dándole al nuevo 6 refundido dos párrafos, de suerte que el párrafo primero se dedique a los órganos de gobierno (Presidente, Consejo de Administración, Vicepresidente y Gerente); y el segundo a los órganos de asesoramiento y consulta (Consejo Asesor y Comisión de Evaluación). El actual art. 7 debería dedicarse sólo al Consejo Asesor, pero cambiando su denominación de órgano consultivo por la de

órgano asesor, debido a la exclusividad que éste Consejo Consultivo ostenta respecto a la referida denominación.

**-Artículo 11. *Funcionamiento interno.*** Este precepto regula el funcionamiento interno del órgano de gobierno de la ADER, que abandona el nombre de “Consejo de gobierno” y ahora, siguiendo los modelos más propios del Derecho Privado, -en concreto del societario-, pasa a denominarse “Consejo de Administración”, incrementándose su número de miembros, pues pasa de diez a doce, y concediéndole una función más que hunde sus raíces en las políticas de fomento subvencional: la de “*Aprobar los planes estratégicos de subvenciones*” (art. 10.1.c). Pues bien, en lo tocante al funcionamiento interno de este Consejo de Administración, como órgano de gobierno de la ADER y de naturaleza colegiada, el artículo 11 del proyecto de Decreto contiene una incorrección jurídica, pues, sin más, se remite al régimen de funcionamiento de los órganos colegiados previsto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En esencia, sobre esta materia hemos de traer a colación la Sentencia del TC 50/1999, de 6 de abril, que declaró que los artículos 23.1º y 2º; 24.1º, 2º y 3º; 25.2º y 3º y 27.2º, 3º y 5º LRJ-PAC son contrarios al artículo 149.1.18ª CE, y por ende, no tienen el carácter de básicos, entrando dentro de la potestad autoorganizatoria de las Comunidades Autónomas la competencia para normar el régimen interno y de funcionamiento de los órganos administrativos de composición plural. En consecuencia, la remisión ha de entenderse a la propia normativa de la Comunidad Autónoma, en concreto a los artículos 17 y 18 de la Ley 3/2003, a su futura Ley reguladora del funcionamiento y régimen jurídico de la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja; y, por último, con el carácter de supletorio, y ya no básico, a los preceptos contenidos en el Capítulo II del Título II de la LRJPAC.

**- Artículo 16. *Designación y nombramiento.*** Prevé nombramientos por Decreto, pero debe tenerse en cuenta que el Proyecto de Ley de Régimen Jurídico ya dictaminado por éste Consejo, prevé que los mismos se efectúen más bien por Acuerdo, ya que los Decretos se reservan para formalizar Reglamentos.

**-Artículo 19. *Comisión de Evaluación.*** El precepto crea una Comisión de Evaluación, necesaria para los procedimientos de concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva, pues es quien ha de evaluar las solicitudes y establecer un orden de prelación entre los futuros beneficiarios. En la redacción del precepto, y en concreto en la letra d), le atribuye como función la de “*actuar como el órgano colegiado al que, dentro del procedimiento de concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva, le corresponde formular la propuesta de concesión al órgano concedente a través del órgano instructor, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 22.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones*”.

La redacción de este precepto contraviene el artículo 22 LGS y la tramitación del expediente de concurrencia competitiva regulado posteriormente en el Título IV del proyecto reglamentario, pues la propuesta de instrucción la elevará al órgano competente para conceder las subvenciones convocadas el órgano instructor, con lo que las funciones de esta Comisión Evaluadora se han de ceñir a valorar por vía de “informe” a los futuros beneficiarios.

- **Artículo 21. *Composición del Consejo Asesor.*** Debe eliminarse la expresión “a nivel de”, pese a ser la dicción empleada por la Ley de Libertad Sindical, por ser más correcta la de “en el ámbito de”.

-**Artículos 27, 29 y 43. *Régimen de pagos, gastos, y competencias en materia de contratación y subvenciones.*** Se aconseja refundir la regulación de las competencias de ordenación de gasto, contratación, y otorgamiento de subvenciones en un único precepto, para evitar las actuales repeticiones que denotan estos preceptos.

-**Título IV, “*Régimen jurídico de las subvenciones*”.** Este Título pretende recoger, no sólo el fomento, mediante el empleo de las potestades subvencionadoras de la ADER, de un nuevo sector, el de las “industrias agroalimentarias”, sino también la nueva normativa básica estatal sobre el régimen de concesión y reintegro de subvenciones. Analizado el Título bajo la legalidad de la LGS, recordando su carácter parcialmente básico, hemos de expresar las siguientes matizaciones.

-**Artículo 36. *Potestad subvencionadora.*** Su **párrafo 4º** enuncia las normas reguladoras del procedimiento para la concesión de subvenciones. Así, el procedimiento de concesión de subvenciones por los órganos competentes de la Agencia será el establecido en este Título. El procedimiento de concesión y gestión de subvenciones y ayudas de la Comunidad Autónoma, se aplicará en cuanto no se oponga a lo establecido en el presente Reglamento”. No obstante, se ha de hacer una mención al Título I de la LGS, cuyo Capítulo I “el procedimiento de concesión” y el IV “el procedimiento de gestión y justificación de las subvenciones públicas” gozan del carácter de básicos. Por ello, se ha de añadir al precepto la referencia última a la LGS.

-**Artículo 38. *Actuaciones previas.*** Distingue el precepto con gran claridad, dentro de las funciones encomendadas a cada uno de los órganos de dirección de la ADER, las tres actuaciones previas que han de presidir la potestad subvencionadora, es el Consejo de Administración quien ha de aprobar el Plan Estratégico de Subvenciones; es el Presidente el competente para aprobar las Bases Reguladoras de la concesión de subvenciones; y, por último, compete al Gerente aprobar la convocatoria de subvenciones, acto éste con el que se iniciarán de oficio los procedimientos de concurrencia competitiva para su otorgamiento.

No obstante, hemos de detenernos en este artículo, por cuanto contiene los supuestos en que la ADER excepcionalmente puede escaparse de los procedimientos de concurrencia competitiva y acudir a la “concesión directa”, evitando así los principios de publicidad, concurrencia, objetividad y transparencia que han de presidir estas potestades al amparo de la LGS, y que contempla el propio artículo 37 de la norma reglamentaria proyectada.

Los tres supuestos habilitantes del procedimiento de concesión directa de las subvenciones, se ajustan plenamente a la legalidad, y, en concreto, a lo preceptuado con el carácter de básico por el artículo 22.2 LGS.

**-Artículo 41. Beneficiarios.** En un mismo precepto se pretende regular todo lo tocante a una de las partes de la relación subvencional, y dado que, como ha definido la doctrina administrativista más autorizada, la subvención no es sino una “donación modal”, naciendo por el hecho de su concesión y aceptación del designado, un conjunto de obligaciones que han de ser cumplidas por él mismo, bajo la condición de que ante el incumplimiento del fin o modo para la que se otorgó, surge la obligación legal de reintegro, resulta del artículo que comentamos una redacción demasiado extensa, imperando, en una buena técnica legislativa, la necesidad de distinguir en preceptos independientes, de un lado, quiénes pueden ser beneficiarios, y, de otro, la relación de sus obligaciones. En definitiva, el apartado 5º de este artículo 41, cuyo contenido es fiel a la normativa básica del Estado (artículos 11 y 14 LGS), ha de ser redactado en un precepto independiente.

**- Artículo 44. Iniciación.** Debe tenerse en cuenta que el procedimiento subvencional se inicia por la convocatoria y, por lo que a los interesados respecta, no se inicia de oficio, sino mediante la solicitud presentada en plazo por los interesados; por lo que debe determinarse el plazo máximo de duración del procedimiento a partir del último día del plazo concedido por la convocatoria para presentar las solicitudes.

**- Artículos 47 y 48. Notificaciones y recursos.** Se remiten a la legislación vigente citándola expresamente, por lo que no son preceptos estrictamente necesarios.

**-Artículo 49. Entidades colaboradoras.** Al igual que el precepto anterior, en éste, al regular el régimen jurídico de las entidades colaboradoras, y sin perjuicio de que se respeta la normativa básica del Estado sobre estas entidades colaboradoras (artículos 12 y 15), la redacción del precepto (con siete párrafos y cada uno de ellos con varios subapartados) resulta prolija y de difícil comprensión; por ello, y al igual que hace la legislación estatal, aconsejamos que se dividan en preceptos independientes, por un lado, quiénes pueden ser entidades colaboradoras con la ADER, y, por otro, la relación de sus obligaciones.

**-Artículo 56. Causas de reintegro de las subvenciones.** Las causas de reintegro no pueden ser distintas de las queridas como norma básica por el Legislador estatal en el artículo 37 LGS, por ello, basta con que el precepto se remita a la normativa básica estatal.

Por otro, el precepto, en su párrafo 2º, al igual que la LGS, viene a recoger el principio de proporcionalidad en el reintegro de las subvenciones ante los supuestos de un incumplimiento parcial del fin para el que se concedió, apreciando buena fe del beneficiario. Es reiterada la doctrina jurisprudencial sobre la aplicación del principio de proporcionalidad en esta materia y, en este sentido, conviene hacer una referencia a la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3ª, de 28 de febrero de 1997 (Ar. 1.533,) que ha considerado procedente aplicar el principio de proporcionalidad para moderar los efectos del reintegro en aquellos casos en que se ha producido un cumplimiento parcial de los fines y compromisos contraídos por el beneficiario, supuestos en los que ha declarado este Tribunal que el reintegro de las subvenciones percibidas no puede ser total o íntegro, sino proporcional al grado efectivo del cumplimiento de las obligaciones. Ante un incumplimiento parcial del “modo”, sin que se aprecie mala fe del beneficiario, ha de proceder un reintegro parcial, modulado por el principio de proporcionalidad.

Pues bien, a pesar de que el precepto recoge expresamente esta doctrina jurisprudencial propia de la naturaleza jurídica de las subvenciones como “donación modal”, la remisión que se hace al artículo 39, letra “n)” del mismo proyecto reglamentario es incorrecta y se entiende que ha de ser al mismo precepto, pero a su letra “m)”.

## CONCLUSIONES

### Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para regular la materia en virtud de los títulos competenciales estatutarios *ex* artículos 26.1 y 54.4 del Estatuto de Autonomía.

### Segunda

El proyecto de disposición de carácter general sometido a consulta goza de la suficiente cobertura legal.

### Tercera

En la tramitación procedimental del proyecto reglamentario existen varios defectos de orden formal puestos de manifiesto en el Fundamento de Derecho Segundo del presente, Dictamen que han de ser subsanados con anterioridad a la elevación del texto definitivo para su aprobación por el Consejo de Gobierno.

#### **Cuarta**

El articulado, en general, respeta los límites de su ley de cobertura, la Ley 7/1997, así como la legislación básica del Estado (artículo 149.1.1ª, 13ª y 18ª CE), en relación con los aspectos sustantivos y procedimentales de la potestad subvencionadora, a la que responde la ADER; no obstante, deben tenerse en cuenta las observaciones expresadas en el Fundamento de Derecho Quinto del presente Dictamen.

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