

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

DICTAMEN

35/13

Correspondiente a la consulta formulada por el Excm. Sra. Consejera de Administración Pública y Hacienda, sobre el Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 14/2006, de 16 de febrero, regulador del régimen jurídico de las subvenciones en el sector público de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

La Consejera de Administración Pública y Hacienda del Gobierno de La Rioja, remite para dictamen el citado Proyecto de Decreto, que consta de la siguiente documentación:

- Resolución de inicio, de fecha 7 de mayo de 2013.
- Memoria justificativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería consultante, de fecha 7 de mayo de 2013.
- Borrador del Proyecto de la disposición.
- Diligencia de formación del expediente de expediente, de la misma Secretaria General Técnica, de fecha 7 de mayo de 2013.
- Informe del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación, de fecha, 9 de mayo de 2013.
- Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, de 24 de mayo de 2013.
- Memoria final de la precitada Secretaria General Técnica, de 7 de junio de 2013.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 17 de junio de 2013, registrado de entrada en este Consejo el 18 de junio de 2013, la Excm. Sra. Consejera de Administración Pública y Hacienda del Gobierno de La Rioja, remitió al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 19 de junio de 2013, procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

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

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito.

Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo Consultivo, este órgano deberá ser consultado en los siguientes asuntos: “*c) Proyectos de reglamentos o de disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas*”; y de igual modo lo expresa el artículo 12, c) de nuestro Reglamento, aprobado por el Decreto 8/2002, de 24 de enero.

Como quiera que la disposición proyectada se dicta en desarrollo de la normativa estatal, con el carácter de parcialmente básica, cual es la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, nuestro dictamen en este caso resulta preceptivo.

En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, señala el art. 2.1 de nuestra Ley reguladora que, en el ejercicio de nuestra función, debemos velar por *“la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía de la Rioja y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su dictamen”*.

Como se ha señalado en otros dictámenes, debemos examinar la adecuación del Proyecto de Decreto al bloque de constitucionalidad, sin entrar en cuestiones de oportunidad que no nos han sido solicitadas.

Segundo

Cumplimiento de los trámites de elaboración de disposiciones de carácter general.

Este Consejo Consultivo viene insistiendo con reiteración sobre la importancia de observar las prescripciones establecidas en la ley, en relación con el procedimiento para la elaboración de disposiciones generales, no sólo como garantía de acierto en su elaboración, sino además, por cuanto su incumplimiento es susceptible de ser apreciado por los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa, en caso de recurso, como causa de invalidez de las normas reglamentarias aprobadas.

En el presente caso, procede examinar si se han cumplido, y en qué grado, los trámites y requisitos 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.

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 del expediente fue dictada por el Secretario General Técnico de la Consejería consultante, lo que es conforme con el Decreto 46/2011, de 6 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Administración Pública y Hacienda, que atribuye a la Secretaría General Técnica el ejercicio de las funciones genéricas atribuidas a los Directores Generales (art. 9.1.4), entre las que se encuentra la de dictar la Resolución de inicio que nos ocupa (art. 10.1.4, g).

Desde el punto de vista del contenido, el artículo 33.2, d) de la Ley 4/2005, dispone que

“la Resolución de inicio expresará sucintamente el objeto y finalidad de la norma, las normas legales que en su caso deba desarrollar, así como el fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida”. La citada Resolución cumple de manera adecuada con este requisito legal.

B) Elaboración del borrador inicial.

A tenor de lo establecido en el 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 expediente, consta una Memoria, de fecha 7 de mayo de 2013, junto con un primer borrador del texto de la disposición proyectada. Tanto el borrador de la disposición como la Memoria justificativa cumplen con los requisitos anteriormente transcritos.

C) 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 Secretaria 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”.

En el expediente, consta la diligencia de formación de expediente de fecha 7 de mayo de 2013.

D) Trámite de audiencia.

La Ley 4/2005 regula expresamente este trámite (diferenciándolo del de información pública, del que se ocupa su artículo 37), que no era contemplado en la Ley 3/1995, de 8 de marzo, a la que aquella viene a sustituir, pero en cuya obligatoriedad –fundada en la Constitución y en la legislación estatal de carácter tanto básico como supletorio, para los casos previstos en ella- había insistido este Consejo en numerosos dictámenes. A este respecto, 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, no existe la mínima referencia a este trámite, lo que no debe extrañar pues tampoco se sometieron al mismo ni el Decreto 14/2006, de 16 de febrero, ni el posterior Decreto 23/2008, de 28 de marzo. En el primer caso, existió un dictamen del extinto Consejo Económico y Social, que hizo tener por cumplido el trámite; y, en el segundo, tampoco se estimó preciso al considerarse que la modificación propuesta podía reputarse como una reforma meramente organizativa e interna del funcionamiento de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Este último razonamiento puede servir también para excusar, en el Proyecto sometido a nuestra consideración, el cumplimiento del citado trámite. Así:

- Los apartados primero y segundo, introducen una regulación aclaratoria, al determinar que, cuando se establecen límites cuantitativos para eximir de ciertos requisitos en cuanto a las subvenciones recibidas por receptor y año, se trata de un límite que opera en exclusiva con relación a ese objeto subvencionable.

- El apartado tercero suprime ciertas especificaciones en cuanto a la competencia para aprobar modificaciones presupuestarias.
- El apartado cuarto incorpora una adecuación del Decreto a la normativa estatal de contratos y subvenciones públicas, incluyendo la previsión del art. 83.2 del Reglamento de la Ley estatal de Subvenciones.
- El apartado quinto completa la regulación de las comprobaciones materiales, estableciendo un sistema alternativo al existente.
- El apartado sexto fusiona los antiguos arts. 34 y 34 bis en uno solo.
- El apartado séptimo añade una nueva Disposición Adicional, que regula las ayudas en especie.

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 el presente expediente, consta el informe del SOCE y el de la Dirección General de los Servicios Jurídicos. Sin embargo, en la diligencia de formación del expediente, se hace referencia a que se va a solicitar informe a la Oficina de Control Presupuestario, sin que conste el mismo en el expediente que se nos ha remitido.

F) Integración del expediente y Memoria final del Proyecto.

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. Le 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 precederé en todo caso a la formalización del proyecto de reglamento”.

En el expediente sometido a nuestra consideración, consta una última Memoria de la Secretaria General Técnica de la Consejería, de fecha 7 de junio de 2013, que relata todo el *iter* procedimental seguido para la redacción del Proyecto, figurando, junto a la misma, el borrador definitivo de la disposición proyectada.

En base a todo lo expuesto, hay que concluir que se han observado con corrección los trámites legales del proceso de elaboración de una disposición de carácter general.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la disposición general proyectada.

Como hemos señalado en reiteradas ocasiones, la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja constituye el primer y esencial presupuesto para la validez de cualquier clase de disposición proyectada, sea de rango legal o reglamentario.

Como ya indicáramos en nuestro Dictamen 80/2005, y, posteriormente, en el D.31/08, el título competencial que justifica la posibilidad de regular la materia sobre la que versa la norma reglamentaria proyectada, no es otro que la *“potestad de autoorganización, reconocida en el art. 8.1.1 y 26 del Estatuto de Autonomía de La Rioja y, relacionado con la misma, el título estatutario referente a la regulación del procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia de La Rioja del art. 8.1.2 de la referida Norma Institucional Básica”*. Como allí decíamos, *“estos títulos estatutarios legitiman la*

competencia de la Comunidad Autónoma, para que, dentro del respeto a los preceptos básicos que sobre el régimen jurídico de las subvenciones contiene la Ley estatal General de Subvenciones, pueda regular las particularidades, tanto organizativas como procedimentales, sobre la actividad administrativa de fomento, por medio de la concesión de subvenciones”.

Por consiguiente, hemos de concluir afirmando la existencia de título competencial suficiente para la regulación de esta materia.

Cuarto

Rango normativo de la disposición general proyectada.

Un problema distinto es el de si existe cobertura legal suficiente para la aprobación del Proyecto mediante un Decreto aprobado por el Consejo de Gobierno de La Rioja.

En los referidos dictámenes (D.80/05 y D.31/08), ya expresábamos la conveniencia de que la norma a que se referían, que era el Proyecto que luego dio lugar al Decreto 15/2006, de 16 de febrero, regulador del régimen jurídico de las subvenciones en el Sector público de la CAR y su ulterior modificación, se hubieran dotado de rango de Ley pues, de otro modo, la Comunidad Autónoma de La Rioja no queda solamente vinculada a las disposiciones de la Ley estatal de Subvenciones que tienen carácter básico, sino -en aplicación elemental del principio de jerarquía normativa- también a las que no lo tienen.

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

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

Traemos a colación lo anterior pues, en la actualidad, está en trámite de dictamen en este Consejo Consultivo el Anteproyecto de la Ley de Hacienda Pública de La Rioja, por lo que parece lógico esperar a la publicación y entrada en vigor de la citada Ley, acometiendo en ese

momento un nuevo Decreto, con lo que venimos a coincidir con lo manifestado en el último punto de su informe por el SOCE.

A este particular, la Memoria final justificaba la opción de modificar el Decreto en la escasa entidad, cuantitativa y cualitativa, de las modificaciones. Sin embargo, el hecho de que sea intención del Gobierno de La Rioja remitir al Parlamento un Proyecto de Ley de Hacienda Pública de La Rioja en el que se regulan las subvenciones en sus arts. 176 a 191 y, a la vista de la escasa entidad de la modificación propuesta, parece más aconsejable esperar a la entrada en vigor de la Ley proyectada, y, posteriormente, proceder a la regulación reglamentaria completa de las subvenciones en esta Comunidad Autónoma, teniendo en cuenta, por lo tanto, las manifestaciones realizadas en nuestro Dictamen 31/08 a propósito del sistema de fuentes.

Quinto

Observaciones jurídicas sobre el contenido normativo del Proyecto reglamentario.

Los artículos que son objeto de modificación con la disposición proyectada no fueron objeto de comentario alguno en nuestros anteriores dictámenes, por lo que, si no se opuso en los mismos objeción alguna, tampoco cabe hacerlo en este momento. No obstante, compartimos la recomendación realizada por los Servicios Jurídicos acerca de la nueva redacción dada al art. 31.4, añadiendo textualmente el art. 83.2 del Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley General de Subvenciones.

No se aprecia ninguna extralimitación de los preceptos básicos de la Ley General de Subvenciones, tampoco en el apartado séptimo del Proyecto, que incluye una Disposición Adicional Sexta sobre las denominadas ayudas en especie, las cuales son contempladas en la Disposición Adicional Quinta de la Ley General de Subvenciones, que no tiene carácter básico, lo que permite la aplicación de la misma en los casos que se determinen reglamentariamente. Por lo tanto, a este particular, tampoco procede realizar comentario alguno.

CONCLUSIONES

Primera

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

Segunda

El Proyecto de disposición es conforme a Derecho, sin perjuicio de las observaciones contenidas en el cuerpo del presente dictamen.

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