

En Logroño, a 16 de marzo de 2015, 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. José María Cid Monreal, D. Enrique de la Iglesia Palacios, D. José Luis Jiménez Losantos y D. Pedro Prusén de Blas, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Enrique de la Iglesia Palacios, emite, por unanimidad, el siguiente

## DICTAMEN

12/15

Correspondiente a la consulta formulada por la Excm. Sra. Consejera de Administración Pública y Hacienda, en relación con el *Anteproyecto de Orden por la que se desarrollan la gestión y ejecución del presupuesto de gastos, sus modificaciones y otras actuaciones con repercusión presupuestaria*.

## ANTECEDENTES DE HECHO

### Antecedentes del asunto

### Único

La Consejería de Administración Pública y Hacienda ha tramitado el procedimiento para la elaboración del referido Anteproyecto de Orden, que consta de la siguiente documentación.

- Resolución de inicio del expediente, de 24 de noviembre de 2014, del Sr. Secretario General Técnico de la Consejería.
- Del mismo órgano y fecha, Memoria justificativa en la que se hace referencia a los antecedentes y contenido de la norma, a los trámites seguidos y a seguir para su aprobación, a su contenido y estructura, a sus efectos económicos y se recoge una tabla de derogaciones y vigencias.
- Primer borrador del proyecto, sin fecha.
- Diligencia del Sr. Secretario General Técnico de la Consejería actuante, de 24 de noviembre de 2014, que declara formado el expediente.
- Diligencias de 24 de noviembre de 2014, del mismo órgano, por las que se remite, para informe, el proyecto de Orden a la Oficina de Control Presupuestario (OCP), a la Dirección General de Contratación Centralizada y Patrimonio (DGCCP), al Sr. Interventor General de la CAR y a los Sres. Secretarios Generales Técnicos de las Consejerías del Gobierno de La Rioja.

- Informes de la DGCCP, de 25-11-2014; de la OCP, de 10 de diciembre de 2014; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Industria, Innovación y Empleo, de 30 de diciembre de 2014, y del Sr. Interventor General, de 16 de enero de 2015.
- Segundo borrador del proyecto, sin fecha, que acoge algunas de las observaciones formuladas en los informes señalados.
- Informe, de 6 de febrero de 2015, de los Servicios Jurídicos de la CAR, que realiza unas “Consideraciones generales sobre el proyecto” (competencia de la Comunidad Autónoma; alcance, contenido y estructura formal; cumplimiento de trámites), y unas observaciones sobre el texto del proyecto que, en lo sustancial, informa favorablemente.
- Tercer borrador, sin fecha.
- Memoria final, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Administración Pública y Hacienda, de 11 de febrero de 2015, con el siguiente contenido: Antecedentes del proyecto de Orden, contenido y estructura, efectos económicos previsibles, descripción de los trámites observados, análisis de las alegaciones formuladas por los diferentes servicios y tabla de derogaciones y vigencias.

### **Antecedentes de la consulta**

#### **Primero**

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 13 de febrero de 2015, y registrado de entrada en este Consejo el 16 de febrero de 2015, 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 17 de febrero de 2015, 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.**

1. El artículo 11.c) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, determina que el Consejo deberá ser consultado preceptivamente en relación con *“los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas”*; precepto que viene a reiterar el artículo 12.2.C) del Reglamento del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

2. La disposición general proyectada se presenta bajo la forma de Orden de Consejería, pero dicha forma, lo mismo que sucede con la forma de Decreto, no significa necesariamente que su contenido tenga carácter reglamentario, ya que, bajo ambas formas citadas, puede albergarse un reglamento o un acto administrativo, general o individual. Por tanto, lo decisivo para conocer si nos encontramos o no ante un reglamento no es la forma de Orden o Decreto con la que se presente, sino el carácter que tenga su contenido.

Pues bien, por razón de su contenido, es inequívoco que el Anteproyecto sometido a nuestro dictamen pretende desarrollar la Ley 11/2013, de 21 de octubre, de Hacienda Pública de La Rioja (LHPLR). En particular, viene a completar las previsiones de los arts. 54 y ss de dicho texto legal (Título II, Capítulo V, relativo a *“las modificaciones de crédito”*, materia igualmente tratada, para los Organismos Autónomos, por el art. 77 LHPLR); y también las de sus arts. 65 a 67 (integrados en el Título II, Capítulo VI, *“De la ejecución presupuestaria”*), que regulan las fases del procedimiento de gestión de los gastos, las competencias en materia de gestión de gastos y la ordenación de los pagos. Y el propio Anteproyecto se remite reiteradamente a la LHPLR (Parte expositiva, arts. 1.2, 16, 26.1...).

Por ello, y frente a las discrepancias manifestadas sobre la cuestión por la Secretaría General Técnica de la Consejería consultante y por la Dirección de los Servicios Jurídicos, el dictamen del Consejo tiene carácter preceptivo por referirse al supuesto previsto en el precitado art. 11.c) de nuestra Ley reguladora.

3. Cuestión distinta es si este reglamento de desarrollo que ahora se pretende aprobar ha de revestir la forma de Orden o la de Decreto, aspecto éste que trataremos en el Fundamento Jurídico Tercero de este dictamen, no sin adelantar que la DF Tercera LHPLR establece una habilitación general para su desarrollo normativo, pero la confiere al *“al Consejo de Gobierno”*, al que faculta *“para dictar cuantas disposiciones sean*

*necesarias para el desarrollo y ejecución de esta ley*”, en coherencia con el art. 24.1.a) EAR’99 que confiere al Gobierno el ejercicio de la potestad reglamentaria.

A reserva de esta cuestión, lo cierto es que la norma proyectada constituye una disposición general que se dicta en desarrollo de la LHPLR, por lo que este dictamen se emite con carácter preceptivo.

**4.** En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, señala el art. 2.1 de la Ley 3/2001 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 del procedimiento 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 la misma, 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, cfr. p.e. entre otras, la STS, Sala 3<sup>a</sup>, de 5 de octubre de 2006, y la STSJ de La Rioja, Sala de lo Contencioso-administrativo, núm. 163/1999, de 25 de marzo.

En el presente caso, procede examinar si se han cumplido los trámites establecidos en los artículos 33 a 41 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

#### **1. Resolución de inicio del expediente.**

Según el art. 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, de 24 de noviembre de 2014, la ha dictado el órgano competente, que es el Secretario General Técnico de la Consejería. De acuerdo 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, corresponde a la Secretaría General Técnica, *“con relación a los servicios y actividades exclusivos de su competencia, el ejercicio de las funciones genéricas atribuidas a las Direcciones Generales”* (art. 10.1.3), entre las que se encuentra la de dictar la *“Resolución del inicio de la tramitación de las disposiciones de carácter general”* (art. 10.1.4 g). Por razón de la materia, entre las funciones del Secretario General Técnico, se encuentra la de *“coordinación normativa”* (art. 10.1.2.1.d).

Desde el punto de vista del contenido, el artículo 33.2 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”*.

En el presente caso, la Resolución de inicio omite indicar la competencia estatutaria de la Comunidad Autónoma al amparo de la cual va a dictarse la disposición general proyectada.

Como hemos razonado, entre otros, en el Dictamen D.8/14, la competencia de la Comunidad Autónoma constituye un presupuesto esencial para la validez de cualquier norma reglamentaria autonómica, por lo que parece razonable –y así lo contempla el art. 33 Ley 4/2005- que el acto administrativo que da principio al procedimiento de elaboración de la disposición general identifique con precisión el título competencial que sustenta el dictado del reglamento que se proyecta.

La omisión señalada, naturalmente, carece de eficacia invalidante del procedimiento tramitado por cuanto, efectivamente, la Comunidad Autónoma de La Rioja es competente para dictar la norma proyectada, como razonaremos en el Fundamento Jurídico Tercero de este Dictamen. No obstante, sugerimos la conveniencia de que, en sucesivos expedientes, a fin de completar la conformación de las Resoluciones de inicio, se indiquen los preceptos estatutarios que amparan la tramitación –y ulterior aprobación- de la disposición general de que se trate.

## **2. 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, junto con un primer borrador del texto de la disposición proyectada, una Memoria justificativa, de 24 de noviembre de 2014, que cumple adecuadamente con las previsiones del precepto transcrito.

Respecto del estudio económico del Anteproyecto de Decreto, exigido por el art. 34.3 de la referida Ley, el objetivo que persigue la exigencia de una Memoria económica es que luzca, en los Anteproyectos normativos, el eventual coste de la ejecución y puesta en práctica de las medidas que en los mismos se prevean, así como la financiación prevista para acometerlos; en suma, con objeto de programar, planificar y racionalizar la actuación de la Administración en sus consecuencias presupuestarias y de gasto, como hemos reiterado en diversos dictámenes (D.39/09, D.40/09, D.8/10, D.10/10, D.11/10, D.12/10, D.13/10, D.14/10, D.15/10, D.73/10, D.92/10, D.93/10, D.22/11, D.73/11 y D.18/12).

A tal efecto, hemos recordado también (cfr. D.5/14) que la falta de la Memoria económica puede determinar la nulidad de la norma proyectada, como ha declarado, entre otras, la Sentencia núm. 600/2000, de 17 de noviembre, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de La Rioja.

De la trascendencia de verificar un adecuado examen de los aspectos de orden presupuestario en la tramitación de las disposiciones de carácter general, da cuenta el art. 40.1 de la Ley 11/2013, de 21 de octubre, de Hacienda pública de La Rioja, a cuyo tenor: *“las disposiciones legales y reglamentarias, en fase de elaboración y aprobación (...) deben valorar sus repercusiones y efectos y supeditarse de forma estricta a las disponibilidades presupuestarias y a los límites del marco presupuestario a medio plazo”*; añadiendo el art. 40.2 que: *“con carácter previo a la aprobación de cualquier actuación con incidencia en los límites establecidos en el punto anterior, la dirección general con competencias en materia de planificación presupuestaria deberá emitir informe sobre las repercusiones presupuestarias que se deriven de su aprobación”*.

En el caso presente, la Memoria económica indica que *“la norma carece de contenido económico, al tratarse de una Orden que se limita a determinar el procedimiento en materia de gestión y de modificaciones presupuestarias”*, de modo que *“su aprobación y aplicación no requerirá de la dotación de medios*

*materiales o personales adicionales, por lo que carece de consecuencias económicas*”; observación plenamente razonable atendido el contenido de la norma, que, ciertamente, como tal, no parece susceptible de entrañar, *per se*, un efecto económico directo ni de generar para la Hacienda Autónoma derechos u obligaciones de contenido económico. Cosa distinta, naturalmente, será la repercusión financiera que inevitablemente tendrán las concretas actuaciones de ejecución de los Presupuestos o las modificaciones presupuestarias que en lo sucesivo se aprueben, y que habrán de acordarse previa tramitación de los procedimientos regulados en la Orden.

### **3. 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”.*

La declaración de la Secretaría General Técnica a que se refiere este artículo se contiene en la Resolución de la misma, de fecha 24 de noviembre de 2014, que, al menos en su contenido formal, es suficiente, pues determinó los trámites a seguir para la aprobación del Anteproyecto de reglamento, si bien, como de seguido veremos, no contempló la necesidad de someter el Anteproyecto a informe del Servicio de Ordenación, Calidad y Evaluación de los Servicios (SOCE).

### **4. 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 aquélla 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 caso que nos atañe, el Anteproyecto no precisaba ser sometido a audiencia corporativa de conformidad con el inciso primero del art. 36.2 Ley 4/2005, por cuanto el texto proyectado –como, con acierto, señala la Memoria inicial- aborda aspectos de carácter puramente interno u organizativo del Sector público autonómico y no afecta a la participación de los ciudadanos en el ejercicio de sus funciones o en sus órganos.

Aunque no tiene el carácter de audiencia corporativa, la tramitación del Anteproyecto ha contado con la participación de los órganos de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja que van a verse concernidos más directamente por la entrada en vigor de la Orden: la Oficina de Control Presupuestario (OCP), la Dirección General de Contratación Centralizada y Patrimonio (DGCCP), la Intervención General de la CAR y las Secretarías Generales Técnicas de todas las Consejerías del Gobierno de La Rioja.

Algunos de ellos formularon alegaciones y observaciones al texto. Así, los informes de la DGCCP, de 25 de noviembre de 2014; de la OCP de 10 de diciembre de 2014; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Industria, Innovación y Empleo, de 30 de diciembre de 2014 y del Sr. Interventor General de 16 de enero de 2015, cuyas aportaciones propiciaron un segundo borrador del Anteproyecto.

## 5. 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 expediente, consta el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, de 6 de febrero de 2015, emitido –como exige el art. 39 Ley 4/2005 (por todos, D. 46/11 y D.63/13)- con carácter *último*, inmediatamente antes de la redacción de la Memoria final.

Sin embargo, no consta solicitado informe al SOCE, que resulta preceptivo al amparo del art. 4.1 del Decreto 125/2007, de 26 de octubre, regulador de sus funciones. En efecto, la norma proyectada regula diversos procedimientos administrativos, modificando los términos en que estaban contemplados por las Órdenes de 18 de enero de 1996 y 16 de enero de 2006. Así, los arts. 7 y 8 (supuestos de posible acumulación en un solo acto administrativo de las diversas fases de la ejecución del presupuesto), arts. 10 a 12 (relativos a la documentación que ha de constar en los diferentes expedientes de contratación), o los arts. 17 y ss. (que disciplinan los diversos procedimientos que han de observarse para la modificación de los créditos presupuestarios).

De tal modo, se estima procedente que la Consejería promotora del Anteproyecto lo someta al preceptivo informe del SOCE. A partir de ahí, en el caso de que éste no lo emita (art. 4.2 a) Decreto 127/2007), o se pronuncie favorablemente al borrador ya informado por los Servicios Jurídicos de modo que no se produzcan alteraciones en el texto; por razones de economía procesal, podrá continuarse la tramitación del procedimiento de elaboración de la disposición general, conservando los trámites observados hasta el momento.

Por el contrario, en el caso de que, a la vista del informe del SOCE, la Secretaría General actuante modifique el tercer borrador y redacte un cuarto, éste debería ser

nuevamente remitido al Servicio Jurídico de la Comunidad Autónoma, pues –como hemos señalado en otros dictámenes- el carácter último de la intervención de éste encuentra su razón de ser en que pueda valorar, en toda su amplitud, las observaciones y sugerencias de alcance jurídico que hayan sido presentadas con anterioridad por otros órganos o entidades (Dictámenes D.56/06, D.23/07, D.27/07, D.54/10, D.29/11, D.46/11, o D.63/13, por todos).

Siempre en esa segunda hipótesis, a la vista del nuevo informe de la Dirección general de los Servicios Jurídicos, debería redactarse por la Secretaría General Técnica una nueva Memoria final y recabarse de nuevo dictamen de este Consejo Consultivo.

## **6. Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto.**

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

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

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

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

En el expediente sometido a nuestra consideración, consta una última Memoria de la Secretaría General Técnica de la Consejería, de fecha 11 de febrero de 2015, que relata todo el *iter* procedimental seguido para la redacción de la disposición y analiza pormenorizadamente las alegaciones presentadas por los distintos órganos, precediendo a dicha Memoria un último borrador de la disposición.

Con base en todo lo expuesto, hay que concluir que se ha seguido con corrección los trámites legales del proceso de elaboración de una disposición de carácter general, con la excepción advertida en el apartado anterior, que deberá subsanarse mediante la solicitud de informe al SOCE.

### Tercero

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

1. La competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada constituye el primer y esencial requisito para la validez de cualquier clase de disposición, legal o reglamentaria, que pretendan dictar los órganos competentes de la Administración de la Comunidad Autónoma.

Como hemos expuesto con anterioridad, la norma proyectada se dicta en desarrollo de la Ley 11/2013, de 21 de octubre, de Hacienda Pública de La Rioja (LHPLR), por ello, la competencia estatutaria a cuyo abrigo se promulga este texto reglamentario es la misma que la que dió cobertura a la promulgación de la LHPLR.

Al respecto, como ya señalamos en nuestro Dictamen D.36/13 (F. Jco. Tercero.3), emitido en relación con la que luego sería LHPLR:

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

La actividad financiera de los entes públicos puede ser concebida como la acción del Estado de detracción de ingresos de las economías privadas y su posterior empleo o inversión en forma de gastos públicos, de modo que tal actividad comprende varias funciones que pueden sistematizarse en: i) la obtención de ingresos; ii) la conservación y gestión de fondos; y iii) la aplicación de los mismos a los gastos públicos.

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

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

En este punto, la STC 14/1986 afirmó (con ocasión del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Estado contra varios preceptos de la Ley del Parlamento Vasco 12/1983, de 22 de junio, de Principios ordenadores de la Hacienda general del País Vasco) que *“la organización de su hacienda*

*es no tanto una competencia que se reconoce a las CC.AA, cuanto una exigencia previa o paralela a la propia organización autónoma” (F.J.2).*

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

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

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

En definitiva, abundando en lo ya señalado en nuestro Dictamen D.36/13, la Comunidad Autónoma tiene competencia para dictar la presente norma, en la medida en que, a través de ella, contribuye a configurar el régimen jurídico de su actividad presupuestaria, que constituye una manifestación de su actividad financiera, cuyo ejercicio autónomo, a su vez, constituye una exigencia previa o paralela a la propia autonomía que nuestra Comunidad tiene constitucionalmente garantizada para la gestión de sus intereses (art. 137 CE) y, en definitiva, para el desempeño de las competencias y funciones que tiene atribuidas.

A ello puede añadirse que la determinación de su régimen presupuestario puede entrañar –si se quiere, de modo accesorio- la regulación de procedimientos administrativos concretos derivados de las especialidades de la organización propia de La Rioja, por lo que, en su proyección procedimental, el ejercicio de esa competencia se halla respaldada por el art. 8.1.2 EAR’99. Tal sucede con la norma que nos ocupa, que, entre otros aspectos disciplina los procedimientos de ejecución del presupuesto de gastos y los de modificaciones de créditos.

**2.** Para aprobar el reglamento proyectado, el Gobierno de La Rioja tiene, además, una clara cobertura legal, que resulta de la LHPLR. En concreto, sus arts. 54 y ss, regulan las modificaciones de los créditos presupuestarios: transferencias de créditos (art. 55), generaciones de créditos (art. 56), los créditos ampliables (art. 57), las habilitaciones de crédito (art. 58) los créditos extraordinarios y suplementos de crédito (art. 59), incorporaciones de crédito (art. 60), anticipos de tesorería (art. 61), así como las competencias y el procedimiento a seguir en materia de modificaciones de créditos (arts. 62 a 64). Por su parte, el art. 77 LHPLR determina las especialidades de las modificaciones presupuestarias de los Organismos Autónomos.

En cuanto a la ejecución presupuestaria, los arts. 65 y ss establecen las fases del procedimiento de gestión de los gastos (art. 65), las competencias en la materia (art. 66) y la ordenación de los pagos (art. 67).

**3.** Por lo que hace al rango de la norma proyectada –como ya se ha anticipado en el F. Jco Primero de este dictamen- ha de recordarse que la DF Tercera LHPLR establece que *“se faculta al Consejo de Gobierno para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución de esta ley.”*

Ciertamente, la materia disciplinada por el Anteproyecto que nos ocupa está actualmente contenida en dos disposiciones del mismo rango jerárquico que la norma cuya aprobación se pretende (Órdenes de la Consejería de Hacienda de 18 de enero de 1996 y de 16 de enero de 2006). Sin embargo, a diferencia de aquéllas, la Orden ahora pretendida habría de publicarse cuando ya está vigente la LHPLR; y no puede obviarse que la DF Tercera de la LHPLR –en previsión coherente con la atribución de la potestad reglamentaria al Gobierno de La Rioja que directamente resulta del precitado art. 24.1 a) EAR '99- confía su desarrollo reglamentario, con carácter general, *“al Consejo de Gobierno”*

Decimos con carácter general porque, cuando la LHPLR pretende que su desarrollo se aborde por Orden del Consejero con competencias en materia de Hacienda, lo dispone expresamente y para aspectos concretos y determinados (así, por ejemplo, arts. 44, 51,2, 67.2, 69.2, 78.2, 79.3.g), 80.1, 87.2, 88.3, 91.1, 117 o DA 13<sup>a</sup>, entre otros).

De hecho, el art. 65.4 inciso segundo, LHPLR establece que *“la Consejería con competencias en materia de hacienda, previo informe de la Intervención General de la Comunidad Autónoma, determinará los documentos y requisitos que, conforme a cada tipo de gastos, justifiquen el reconocimiento de la obligación”*. Pero repárese bien en que la remisión a desarrollo por Orden contenida en este precepto se limita estrictamente a una fase del procedimiento de gestión del presupuesto de gastos (la de reconocimiento de la obligación) y, dentro de ésta, a un aspecto concreto (la determinación de los documentos que justifiquen el reconocimiento de la obligación).

Sin embargo (argumento *inclusio unius, exclusio alterius*) el legislador deja fuera de esa previsión a las restantes fases del procedimiento de gestión de gastos y a cuestiones ya enteramente diferentes, como las que atañen a las modificaciones presupuestarias, aspectos que, sin embargo sí aborda el Anteproyecto que analizamos.

De este modo, y al amparo de la DF Tercera LHPLR, corresponde a una norma con rango de Decreto desarrollar la LHPLR en materias tales como las fases de la gestión del presupuesto de gastos, los supuestos en que procede acumular una u otra fases, la

expedición de los documentos contables, la ordenación de los pagos o, yendo más allá, los procedimientos de modificación de créditos presupuestarios.

En torno a esta cuestión, como hemos señalado en otros dictámenes (por todos, D.22/12 y D.62.13) la potestad reglamentaria de los Consejeros requiere de una doble habilitación: i) de una parte, la *genérica*, que resulta del art. 42.1 e) Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno de La Rioja y de las incompatibilidades de sus miembros, de la que se hacen eco los arts. 29, 30.3 y 31.1 de la Ley 4/2005; y ii) de otra, la habilitación *específica* que ha de ser conferida por una norma de rango superior.

Este principio se explicita en el art. 46.1 de la Ley 8/2003, cuando dispone que *“el ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Gobierno, y se ejercerá de acuerdo con la Constitución, el Estatuto y las leyes. No obstante, los Consejeros podrán hacer uso de esta potestad cuando les habilite para ello una ley o un reglamento aprobado por el Gobierno”*.

Por ello, salvo para los supuestos concretos -antes enumerados- en los que la LHPLR reclama la colaboración de un reglamento dictado por el Consejero que revista la forma de Orden, el desarrollo reglamentario de la LHPLR ha de hacerse, según su DF Tercera, en coherencia con el art. 24.1.a) EAR '99, por medio de un reglamento que revista la forma de Decreto aprobado por el Consejo de Gobierno, y no mediante un reglamento que revista la forma de Orden del Consejero de Hacienda, especialmente teniendo en cuenta la jerarquía normativa establecida por los arts. 30.3, 31.1 de la Ley riojana 4/2005, en la que los reglamentos aprobados por los Consejeros con forma de Orden están claramente subordinados a los aprobados por el Consejo de Gobierno con forma de Decreto.

Es preciso advertir esta cuestión, porque la insuficiencia de rango jerárquico de la Orden proyectada supone una contravención de lo establecido por una norma superior (la LHPLR) en cuanto: i) al rango normativo que haya de tener el reglamento que la desarrolle; y ii) naturalmente, en cuanto a la competencia del órgano que ha de dictar tal norma de desarrollo.

El defecto advertido acarrearía, de modo inevitable, la nulidad de pleno derecho de la disposición general proyectada (cfr, arts. 1.2 Cc, 9.3 CE, 62.2 Ley 30/1992 y 31.2 y 31.3 Ley riojana 4/2005), por lo que, en el criterio de este Consejo Consultivo, la regulación pretendida debería adoptar la forma de Decreto y ser aprobada por el Consejo de Gobierno, para lo cual deberían adoptarse al respecto las prevenciones establecidas por el art. 41.2 Ley 4/2005, en relación con la aprobación del Anteproyecto de reglamento (que corresponde al titular de la Consejería cuando la norma debe adoptar la forma de Decreto) y las demás que, en cuanto a la aprobación y firma del Decreto, señalan, entre otros, los arts. 42.1 o 30.4 Ley 4/2005.

En definitiva, la norma proyectada se dicta en el ámbito de las competencias de la Comunidad Autónoma de La Rioja y el titular de la potestad reglamentaria tiene para ello una cobertura legal específica, si bien dicho titular es, en este caso, no la Consejería, sino el Consejo de Gobierno, por lo que la disposición debería adoptar la forma de Decreto aprobado por dicho Consejo de Gobierno.

#### Cuarto

#### Observaciones al Anteproyecto

Hecha reserva de la cuestión relativa a su rango, la disposición proyectada desarrolla los preceptos de la LHPLR que regulan, de un lado, el procedimiento de ejecución del presupuesto de gastos (arts. 64 a 66, principalmente), así como los procedimientos de modificación de créditos presupuestarios (arts. 54 y ss). Lo hace de modo coherente y respetuoso con el marco normativo que se ha expuesto y, por ello, debe ser juzgada, en lo sustancial, favorablemente.

No obstante, formulamos las siguientes observaciones al texto.

**1.** En lo que se refiere al **título de la disposición proyectada**, en coherencia con el criterio de este Consejo de que la misma debe revestir la forma de Decreto, se sugiere que se adopte un título expresivo de que se trata de desarrollar la Ley de Hacienda Pública de La Rioja en lo relativo a la gestión y ejecución de presupuesto de gasto, las modificaciones de créditos presupuestarios y otras actuaciones con repercusión presupuestaria; ya que la actual expresión “sus modificaciones” parece reducirlas a las del presupuesto de gastos, cuando la disposición se refiere a otras modificaciones de créditos presupuestarios.

**2.** El **artículo 2** delimita el ámbito subjetivo de aplicación de la Orden, reproduciendo al respecto el tenor del art. 1 de la Orden de 16 de enero de 2006.

No obstante, vigente ya la Ley de Hacienda Pública de La Rioja, el precepto resultaría más coherente con la LHPLR si incluyera un inciso que, con el tenor que se considere suficiente, deje a salvo los regímenes especiales que, en materia presupuestaria, y por virtud de la propia LPHLR, rigen: i) de una parte, para el Parlamento de La Rioja (art. 4.3); y ii) de otra, para los órganos con dotación diferenciada en los Presupuestos Generales de la Comunidad, que carecen de personalidad jurídica y no están integrados en la Administración General, pero forman parte del sector público autonómico (art. 4.2 LHPLR); respecto de los cuales, es de notar que la LHPLR establece normas, tanto en materia de modificaciones presupuestarias (art. 62.5) como en materia de gestión de gastos (art. 66.1).

3. El **art. 13.2**, junto con los Anexos I y II de la disposición proyectada, determina la forma de cálculo de las indemnizaciones por razón de servicio derivadas de transportes en vehículo particular que realice el personal al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma. Así, el Anexo I contiene una tabla con las distancias que median entre Logroño y el resto de municipios de La Rioja.

El precepto desarrolla lo establecido por el art. 12.3 del Decreto 42/2000, de 28 de julio, a cuyo tenor *“las distancias entre las diferentes localidades que pudieran ser objeto de comisión de servicio, se establecerán por Orden de la Consejería de Hacienda y Economía”*. Sin embargo, el Anteproyecto que nos ocupa no indica cómo hayan de calcularse las distancias existentes entre dos municipios distintos de Logroño, omisión que resultaría necesario subsanar en aras a la necesaria seguridad jurídica y a un mejor desarrollo del Decreto 42/2000.

4. El **art. 12** regula los documentos que han de presentarse en los expedientes de ejecución del presupuesto de gastos relativos a contratos administrativos centralizados de obras, servicios y suministros.

En particular, el **art. 12.2** se refiere a aquellos casos en que la adquisición de obras, servicios o suministros homologados se realice a través de un acuerdo marco o de un sistema dinámico de contratación, de los regulados por los arts. 194 y siguientes de la Ley de Contratos del Sector Público (Texto Refundido aprobado por RD-Leg 3/2014, de 14 de noviembre).

Pues bien, el **art. 12.2,b)** alude a un *“procedimiento especial de adjudicación”* e indica que *“procede la contratación a través de este procedimiento en los supuestos que se citan seguidamente...”*

Sobre la primera cuestión, el texto no especifica a qué *“procedimiento especial de adjudicación”* de contrato administrativo se refiere, ni precisa cuál sea la disposición normativa que lo regule o lo tipifique.

En este punto, analizados los arts. 194 y ss del TRLCSP (Libro III, Título II, relativo a la *“Racionalización técnica de la contratación”*), lo cierto es que éstos no mencionan, con tal nombre, un *“procedimiento especial de adjudicación”* que pueda identificarse con el señalado por el art. 12.2 b) del texto proyectado. Así, por razones de seguridad jurídica, la norma debería precisar adecuadamente esta cuestión, indicando qué concreto procedimiento de contratación constituye su supuesto de hecho.

De otro lado, el art. 12.2 b) se presta, por su redacción, a una interpretación que ha de ser aclarada, pues el objeto de la disposición proyectada—en coherencia con la norma legal que viene a desarrollar y con la competencia autonómica para dictar ambas— es el de determinar (por centrarnos en el contenido del precepto), los documentos que han de presentarse a los órganos que, en cada caso, sean competentes, a fin de dar curso a las

distintas fases de la ejecución del presupuesto de gastos (aprobación del gasto, compromiso de gasto, reconocimiento de la obligación, ordenación del pago...) que se deriven, en este caso, de las obligaciones económicas que la Administración asume por virtud de la celebración de un contrato administrativo. Y tal es, por ejemplo, el contenido natural del art. 12.2 a) y el del inciso último del art. 12.2 b).

Por el contrario, ni por razón de competencia ni en razón a su rango, el Anteproyecto puede determinar en qué supuestos proceda la tramitación de uno u otro procedimiento de adjudicación de un contrato administrativo, materia contractual –que no de gestión presupuestaria- cuya regulación se aborda (con carácter de norma básica, ex DF Segunda TRLCSP) en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y en sus disposiciones de desarrollo. En este caso, la adjudicación de los contratos administrativos derivados de un acuerdo marco, se regula por los arts. 196 y ss TRLCSP; y la derivada de los denominados sistemas dinámicos de contratación, por los arts. 199 y ss TRLCSP.

**5. El art. 18.2** enumera los documentos que han de figurar en todos los expedientes de modificación de créditos. Entre ellos, el art. 18,b),3 recoge el informe “*de la Intervención General o, en su caso, Intervención Delegada*”. Esta redacción, que reproduce la que contiene el art. 5 b) 3 de la Orden de 16 de enero de 2006, no es, sin embargo, conforme con el art. 63.2 de la LHPLR, que –en la regulación del procedimiento a seguir en materia de modificaciones de crédito- dispone que “*los expedientes de modificación serán objeto de informe por parte de la Intervención General de la Comunidad Autónoma de La Rioja*”, sin alusión a las Intervenciones Delegadas.

El apartado analizado debería ser modificado en tal sentido para coherenciarlo con la previsión legal.

**6. El art. 21.3** contiene lo que parece ser un error de remisión pues reenvía a “*los apartados 5 y 6 del artículo anterior*”, cuando el artículo 20 no tiene más que cinco.

El defecto puede deber su origen a que el art. 20, en los primeros borradores del texto, constaba de seis apartados, habiendo sido suprimido el sexto, por los motivos indicados por la Dirección General de Contratación Centralizada y Patrimonio en su informe de 25 de noviembre de 2014, y según razona la Secretaría General Técnica en la Memoria Final.

**7. El art. 25** de la disposición proyectada regula la tramitación de los compromisos de gastos de carácter plurianual definidos por el art. 39 LHPLR.

El art. 39.2 LHPLR determina, para cada uno de los cuatro ejercicios presupuestarios a los que puede imputarse el gasto, unos porcentajes máximos a aplicar sobre el crédito inicial a que corresponda la operación. A su vez, el art. 39.5 prevé que el Consejo de Gobierno o la Consejería competente en materia de Hacienda puedan modificar esos límites legales.

Sobre esta cuestión, el **art. 25.3** del Anteproyecto dispone que “*la elevación de la propuesta al Consejo de Gobierno para su aprobación corresponderá al titular de la Consejería con competencias en materia de Hacienda*”.

Este apartado transcribe el art. 12.3 de la Orden de 16 de enero de 2006. Sin embargo, el art. 39.5 LHPLR establece una posibilidad que aquella Orden no contemplaba. Y es que, con carácter general (art. 39.5-2), la aprobación de esa modificación corresponde al Consejo de Gobierno, efectivamente a propuesta de la Consejería de Hacienda, y a iniciativa de la Consejería correspondiente. Pero el art. 39.5-3 añade que, en los supuestos tasados por él descritos, la aprobación de la modificación de los porcentajes corresponderá directamente a la propia Consejería de Hacienda.

Esta discordancia entre el Anteproyecto de reglamento (que no recoge esta segunda situación) y la norma legal debería resolverse, a cuyo efecto se sugiere la posibilidad de que –con el fin evitar reiteraciones innecesarias– el art. 25.3 de la disposición reglamentaria proyectada se remita a las previsiones del art. 39.5 de la Ley.

**8.** De acuerdo con la **DF Primera.2** del Anteproyecto, “*se autoriza a la Oficina de Control Presupuestario para modificar los modelos del Anexo III*” mediante Resolución. El Anexo III regula los modelos de documentos que han de figurar en los expedientes de modificaciones de créditos.

Con la redacción transcrita, la disposición proyectada resultaría contraria al principio de jerarquía normativa (cfr. arts. 1.2 Cc, 9.3 CE o 62.2 LPAC), por cuanto una norma sólo puede ser derogada o modificada por otro instrumento que tenga naturaleza normativa y sea de rango igual o superior. Para un supuesto semejante, así lo indicamos en el dictamen D.58/14.

A esta consideración hemos de añadir otra, vinculada a lo que hemos razonado en torno al rango de la norma cuya aprobación se pretende. En el criterio de este Consejo, la disposición proyectada debería adoptar forma de Decreto. A partir de ahí, sería posible –y, sin duda, respetuoso con el principio de jerarquía normativa– que ese reglamento habilitara al titular de la Consejería con competencias en materia de Hacienda a desarrollarlo en aspectos puntuales, por ejemplo, mediante el establecimiento de los modelos de documentos que han de figurar en los expedientes de modificación de crédito, que es la cuestión a la que se refieren el Anexo III y la DF.Primera.2 del Anteproyecto, que ahora examinamos.

Y ello con el único límite de que el Decreto contuviera al respecto, cuando menos, unas previsiones generales, sin perjuicio de que luego, en un escalón descendente de concretización normativa, éstas pudieran ser desarrolladas por Orden de la Consejería.

## CONCLUSIONES

### **Primera**

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada y el Gobierno de La Rioja dispone de cobertura legal para aprobarla.

### **Segunda**

La regulación cuya aprobación se pretende debería adoptar la forma de Decreto, por los motivos señalados en el Fundamento Jurídico Tercero de este Dictamen.

### **Tercera**

En la tramitación del procedimiento de elaboración de la norma proyectada, se han seguido con corrección los trámites propios del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, con la salvedad formulada en el Fundamento Segundo, apartado 5 de este Dictamen.

### **Cuarta**

El contenido del texto sometido a nuestra consideración es conforme con el ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las observaciones contenidas en el Fundamento Jurídico Cuarto de este Dictamen, especialmente las que se refieren al art. 12.2 b) y a la DF Primera.2 del Anteproyecto.

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