

En Logroño, a 10 de mayo de 2019, 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. Enrique de la Iglesia Palacios, D. José Luis Jiménez Losantos y D. Pedro María Prusén de Blas, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, habiendo excusado su asistencia por motivo justificado el Consejero D. José María Cid Monreal y siendo ponente D. José Luis Jiménez Losantos, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

55/19

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Administración Pública y Hacienda, sobre el *Anteproyecto de Decreto por el que modifica el Decreto 10/1993, de 18 de febrero, que regula los pagos librados a justificar en la Administración de la CAR.*

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

La Consejería de Administración Pública y Hacienda del Gobierno de La Rioja remite, para dictamen, el citado Anteproyecto de Decreto, junto con el expediente administrativo correspondiente al mismo, que consta de la siguiente documentación:

- Resolución, de 22 de enero de 2019, del Excmo. Sr. Consejero de Administración Pública y Hacienda, acordando el inicio del expediente.
- Memoria justificativa, de la Jefa del Servicio de Planificación, Programación y Control Presupuestario, de 22 de enero de 2019, ratificada, en el siguiente día 23, por el Director General de la Oficina de Control Presupuestario (OCP), del Gobierno de La Rioja. Va acompañada del texto inicial de la disposición proyectada.
- Diligencia, de 31 de enero de 2019, de la Secretaría General Técnica de la Consejería actuante, de formación del expediente, acordando la continuidad de su tramitación, y estableciendo los trámites a seguir.
- Memoria inicial sobre el Anteproyecto, de la misma Secretaría General Técnica, de 31 de enero de 2019.
- Oficio, de la citada Secretaria General Técnica, de 31 de enero de 2019, dirigido al Interventor General, remitiendo el expediente y solicitándole el correspondiente informe.

-Informe, del Jefe de la Sección de Fiscalización, ratificado por el Interventor Delegado y el Interventor General, de 11 de febrero de 2019, referido al Anteproyecto remitido, y efectuando las observaciones que se estimaron oportunas.

-Informe del Director General de la OCP de 6 de marzo de 2015, emitido con relación a las observaciones al Proyecto normativo por la Intervención General, efectuadas en el informe anterior.

-Oficio, de la Secretario General Técnica de la Consejería actuante, de 7 de marzo de 2019, por el que se solicita informe a la Dirección General de Servicios Jurídicos.

-Informe, de 15 de marzo de 2019, de la Dirección General de Servicios Jurídicos, favorable al Anteproyecto.

-Nueva y definitiva versión del Anteproyecto, sin fecha.

-Memoria final, de la Secretaria General Técnica de la Consejería actuante, de 18 de marzo de 2019, cuya argumentación final hace mención a la necesidad de solicitar, a este Consejo, el presente dictamen.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 19 de marzo de 2019, y registrado de entrada en este Consejo el 20 de marzo de 2019, el Excmo. Sr. Consejero de Administración Pública y Hacienda, 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 21 de marzo de 2019, 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

Según el art. 11,c), de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, este órgano deberá ser consultado en los *“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 art. 12.2,c) de nuestro Reglamento, aprobado por el Decreto 8/2002, de 24 de enero.

En el presente caso, se nos remite un Anteproyecto de Decreto, por el que se modifica el Decreto 10/1993, del Gobierno de La Rioja (modificado por Decretos 66/1999, de 17 de septiembre; y 13/2007, de 30 de marzo), por el que se regulan los pagos librados a justificar en la Administración de la CAR; el cual, tras la entrada en vigor de la Ley 11/2013, de 21 de octubre, de Hacienda pública de La Rioja, ha quedado comprendido en la cobertura legal de dicha Ley, por lo que la modificación del mismo que ahora nos ocupa se proyecta en desarrollo de esa misma Ley; y, por tanto, nuestro dictamen es preceptivo.

En cuanto al ámbito del dictamen, señala el art. 2.1 de nuestra precitada Ley reguladora que, en el ejercicio de la función consultiva, 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 viene reiterando en nuestros dictámenes, debemos examinar la adecuación del Anteproyecto de Decreto al bloque de constitucionalidad, sin entrar, salvo cuando se nos solicite -lo que no ha sucedido en este caso-, en cuestiones de oportunidad.

Segundo

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

1. En cuanto a la **competencia**, como este Consejo viene reiterando en sus dictámenes referidos a disposiciones de desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas, *“la competencia de la CAR para dictar la norma proyectada constituye el primer y esencial registro para la validez de cualquier clase de disposición, legal o reglamentaria, que pretendan dictar los órganos competentes de la Administración”* de esa Comunidad (D.89/18), *pues dicha competencia constituye condicio sine qua non de posibilidad del ordenamiento jurídico riojano, y de cualquier innovación que se pretenda introducir en él.*

Para ello, y dentro del bloque de constitucionalidad, hemos de acudir, no sólo a la Constitución (CE), sino también al Estatuto de Autonomía de La Rioja” (D.36/13).

La Parte expositiva del Anteproyecto invoca el título competencial comprendido en el art. 8.1.1 EAR’99 (para la *organización y funcionamiento de las instituciones de autogobierno*), precepto éste que, en absoluto es el que presta amparo competencial al texto proyectado.

En efecto, hemos de comenzar señalando que los pagos librados a justificar son una manifestación de la autonomía presupuestaria de la CAR, en cuanto que se integran en el procedimiento de ejecución presupuestaria, concretamente en la fase de pago, en la que los encuadra la Ley 11/2013, como enseguida veremos.

En este sentido, es de recordar que, como señaló la STC 14/1986, en estas materias de carácter presupuestario, no se trata tanto de una competencia constitucional en sentido estricto, como de una exigencia consustancial a la propia existencia y autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.

Esto dicho, la competencia de la CAR para regular la materia objeto del Anteproyecto que nos ocupa fue expuesta, con todo detalle, en nuestro dictamen D.36/13, sobre la que luego sería la Ley 11/2013, de Hacienda pública de la CAR; por lo que nos remitimos a dicho dictamen en el cual se citan como títulos competenciales que amparan la referida materia los contenidos en los arts. 8.1.5 (*competencia para la creación y gestión de un Sector público propio de la CAR*), 43 (*autonomía financiera de la CAR*), 48.1,a) (*competencia presupuestaria de la CAR*) y 56 (*régimen presupuestario de la CAR*), todos ellos del vigente Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR’99).

En conclusión, es evidente la competencia de la CAR para dictar la norma proyectada, si bien, en la Parte expositiva de la misma debe sustituirse la alusión al art. 8.1.1 EAR’99, por la referencia expresa a los preceptos estatutarios citados en el párrafo anterior.

2. El Anteproyecto sobre el que se nos consulta cuenta con la necesaria **cobertura legal**, en cuanto que desarrolla la Ley autonómica 11/2013, de Hacienda pública de La Rioja, y, de manera concreta, lo dispuesto en sus arts. 71 (sobre pagos a justificar), 87 (sobre medios de pago utilizables) y en su DF 3ª (que faculta, al Consejo de Gobierno, para dictar las disposiciones necesarias para su desarrollo y ejecución).

3. En cuanto al **rango normativo** de la disposición proyectada, es el de reglamento, aprobado en forma de Decreto que es el adecuado, pues: **i)** el art. 23,i), de la Ley (de la CAR) 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros, atribuye al Consejo de Gobierno de la CAR la aprobación de reglamentos mediante Decreto; **ii)** la DF 3ª

de la Ley (de la CAR) 11/2013, de Hacienda pública de La Rioja (que presta cobertura al Anteproyecto) faculta, “*al Consejo de Gobierno, para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución de esta Ley*”; y **iii**) el art. 30, de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la CAR, establece la forma de Decreto para las disposiciones que deban ser aprobadas por el Consejo de Gobierno.

Tercero

Cumplimiento de los trámites de elaboración de disposiciones de carácter general

La importancia de observar las prescripciones previstas en la ley, en relación con el procedimiento para la elaboración de disposiciones generales, no sólo viene a contribuir al acierto en su elaboración, sino que tiende a evitar que su incumplimiento produzca distorsiones en su desarrollo en tanto que, en caso de recurso, los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa pueden apreciarlo como causa de invalidez de la norma reglamentaria aprobada. Constituye este criterio fundamento del examen del cumplimiento de tales trámites que, en sus dictámenes, este Consejo Consultivo, viene efectuando al respecto.

En el presente caso, procede examinar si se han cumplido los trámites establecidos en los artículos 32 *bis* a 42 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la CAR, en la redacción dada a tales preceptos por la Ley 2/2018, de 30 de enero, de Medidas fiscales y administrativas para el año 2018, aplicable al haber sido publicada en el BOR de 31 de enero de 2018, y, por tanto, con anterioridad al inicio del expediente objeto del dictamen, y establecer, en la DF Única, su entrada en vigor al día siguiente de su publicación.

1. Consulta previa.

La modificación indicada, operada en los preceptos de la Ley 4/2005 dedicados a regular la elaboración de las normas reglamentarias, ha introducido un artículo, numerado como 32 *bis*, que, bajo tal concepto, establece que:

“1. Con carácter previo a la elaboración del anteproyecto de ley o reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web del Gobierno de La Rioja, en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de: a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa; b) La necesidad y oportunidad de su aprobación; c) Los objetivos de la norma; d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

2. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse este trámite de consulta. Tampoco será exigible la consulta previa en relación con los proyectos

de disposiciones presupuestarias o 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. Podrá prescindirse de este trámite cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.

Como ya hemos puesto de manifiesto reiteradamente, el trámite que nos ocupa no resulta preceptivo cuando la propuesta normativa incurra en alguno de los siguientes cinco supuestos recogidos en el precitado art. 32.bis.2 de la Ley 4/2005: **i)** que la propuesta no tenga impacto significativo en la actividad económica; **ii)** que no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios; **iii)** que regule aspectos parciales de una materia; **iv)** que tenga relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias, o que regulen la organización del Gobierno, de la Administración General de la CAR, o de los entes integrantes de su Sector público; o, **v)** que concurran razones graves de interés público.

El Anteproyecto objeto de este dictamen viene a actualizar el Decreto que modifica, incorporando, a la relación que este efectúa de medios de pago admitidos para ser utilizados a efecto de ser librados a justificar, aquellos que las nuevas tecnologías (y, de manera especial, el comercio electrónico) han venido a introducir en el mercado, tales como las tarjetas de débito o crédito, a los que ha de darse cabida para poder hacer frente a determinadas adquisiciones de bienes o servicios, para las que resulta incompatible su pago a través de las formas tradicionales.

Así pues, al versar el Anteproyecto sobre una materia presupuestaria (relativa a la fase de gasto, y más en concreto, de pago), el mismo se encuentra excluido del trámite de consulta previa.

2. Órgano competente y Resolución de inicio del procedimiento.

Según el art. 33.2 de la Ley 4/2005:

“El procedimiento para la elaboración de los reglamentos podrá iniciarse, en cualquier caso, mediante Resolución del titular de la Consejería competente por razón de la materia. También podrá iniciarse mediante Resolución del Director General competente por razón de la materia o, en el caso de que la norma afecte a competencias de varias Direcciones Generales, de su Secretario General Técnico”.

El procedimiento de elaboración del proyecto comienza mediante la Resolución de inicio, de 22 de enero de 2019, del Excmo. Sr. Consejero de Administración Pública y Hacienda; quien se encuentra facultado al efecto por el art. 42.1,d), de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros, a la que expresamente se remite el art. 9.1.1,k), del Decreto 23/2015, de 21 julio, de estructura orgánica y funciones de la precitada Consejería. Se cumplen, con ello, las prescripciones del precepto examinado.

Desde el punto de vista del **contenido**, el art. 33.3 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 Resolución podrá señalar la Unidad administrativa a la que se encomienda la elaboración del borrador o constituir una Comisión de trabajo con ese fin, designando a los miembros que la integrarán”.

La precitada Resolución de inicio va acompañada de la Memoria, de 22 de enero de 2019, de la OCP, que señala el objeto y finalidad de la norma, la competencia ejercida así como las disposiciones que la norma proyectada desarrolla y modifica; por lo que se cumple, con lo previsto en el citado precepto.

3. Elaboración del borrador inicial.

A tenor de lo establecido en el artículo 34 de la Ley 4/2005:

“1. El borrador inicial estará integrado por una parte expositiva y por el texto articulado del proyecto de ley o 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. Incluirá también, en su caso, 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 de la norma se prevea que van a derivar derechos y obligaciones de carácter económico, deberá adjuntarse al expediente un estudio del coste y de su financiación”.

La Resolución de inicio, como se ha indicado, va acompañada del borrador inicial de la norma proyectada. Por su parte, la precitada Memoria de la OCP: i) justifica la modificación en la conveniencia de incluir, entre los medios de pago admisibles en los libramientos a justificar, los determinados por las nuevas tecnologías y el crecimiento del comercio electrónico; ii) especifica el marco normativo en el que se inserta el Anteproyecto y el Decreto que modifica, para adaptar este último a las disposiciones promulgadas con posterioridad al mismo; iii) relaciona las disposiciones afectadas; iv) señala los informes y trámites necesarios para la tramitación del expediente; y v) especifica la inexistencia de coste económico, al no derivarse, de los nuevos medios de pago que el Anteproyecto incluye, comisiones ni gastos de su funcionamiento. Dicha Memoria no hace mención a los trámites de información pública y

audiencia previa, por cuanto, como se ha señalado para el primero y mencionaremos respecto del segundo, tratándose de reglamento, está excluido de ambos.

Por ello, hemos de estimar cumplidas adecuadamente las prescripciones del precepto examinado.

4. Formación del expediente de Anteproyecto de reglamento.

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

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

2. La Secretaría General Técnica de la Consejería determinará 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, la Secretaría General Técnica podrá devolverlo al centro directivo que lo remitió a efectos de que se proceda a su subsanación.

Consta en el expediente la Resolución de 31 de enero de 2019, de la Secretaría General Técnica de la Consejería actuante, por la que se declara formado el expediente. Va acompañada de una Memoria, del mismo órgano administrativo y de igual fecha, en la que se hace constar: i) la conveniencia de la modificación que el Anteproyecto pretende efectuar; ii) la carencia de contenido o consecuencias económicas; iii) un breve examen de la funcionalidad de lo establecido en la norma proyectada; iv) la no exigencia legal de los trámites de audiencia y consulta previos; y v) los informes que se han de solicitar, señalando a tal efecto los de la Intervención General y de la Dirección General de los Servicios Jurídicos. Por último menciona que, a su juicio, procede la solicitud de dictamen a este Consejo.

Con ello, se dá cumplimiento a lo dispuesto en el precepto examinado.

5. Trámite de audiencia.

La Ley 4/2005 regula expresamente este trámite, diferenciándolo del de consulta pública, del que se ocupa -ahora, ya de manera concreta- en el nuevo artículo 32 *bis*, disponiendo, a tal efecto, en el artículo 36, que:

1. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la disposición afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, la Dirección General competente en fase de elaboración del borrador inicial o la Secretaría General Técnica en fase de tramitación del

Anteproyecto, publicará el texto en el portal web del Gobierno de La Rioja, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las Organizaciones o Asociaciones reconocidas por Ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

2. La audiencia no será exigible en relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias o 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 con aquellas disposiciones que tengan por objeto exclusivo la regulación de los tributos o ingresos de Derecho público. Podrá prescindirse del trámite de audiencia cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.

3. 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 motivados, este plazo podrá reducirse a siete días hábiles.

Al tratarse de una norma incluida en el ámbito de la ejecución del presupuesto, la cual, además, no tener impacto alguno en la actividad económica, y no imponer ninguna obligación a los ciudadanos, es evidente que se encuentra, como se ha recogido en el expediente examinado, excluida de este trámite.

6. Informes y dictámenes preceptivos.

Según el artículo 38 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. En el momento de solicitarse el primero de los informes o dictámenes preceptivos, se procederá a publicar, en el portal de transparencia, el Anteproyecto, como norma en tramitación.

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 de la norma, 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 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.

La Secretaria General Técnica solicitó informe, a la Intervención General, que lo emitió, el 11 de febrero de 2019, efectuando observaciones sobre la conveniencia de establecer controles (incluso previos), de los gastos a los que se pudiera acceder con los medios de pago incluidos en el Anteproyecto, y a determinar los límites cuantitativos para los mismos.

La OCP emitió un nuevo informe respecto a estas observaciones, especificando que el Anteproyecto se limita a incluir, en el Decreto modificado, los expresados nuevos medios de pago, sin alterar “ninguna otra de las fases ni actuaciones que deben llevarse a cabo para poder realizar este tipo de procedimiento de gasto”.

Posteriormente, por oficio de 7 de marzo de 2019, la Secretaria General Técnica solicitó informe a la Dirección General de Servicios Jurídicos, el cual fue emitido en fecha 15 de marzo de 2019, en sentido favorable al texto del Anteproyecto elaborado.

7. Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto.

Finalmente, según el artículo 39 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 consulta previa, audiencia, 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 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. En el caso de que la Resolución de inicio se apruebe como consecuencia de la petición razonada de otros órganos, el expediente se ordenará a partir de la documentación que integre dicha petición.

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 procederá, en todo caso, a la formalización del Anteproyecto de Ley o Proyecto de reglamento.

La Secretaria General Técnica, en fecha 18 marzo de 2019, formalizó la Memoria mencionada en este precepto, a la que acompañó el texto definitivo, que ha sido objeto del presente dictamen.

En síntesis, se han cumplido adecuadamente los requisitos exigidos en la tramitación del proyecto.

Cuarto

Observaciones jurídicas sobre el contenido del Anteproyecto reglamentario

1. La norma proyectada está constituida por un artículo único y una DF.

A) El artículo único contiene cinco apartados:

-Los apartados “Uno”, “Dos” y “Tres” adaptan el contenido del Decreto 10/1993 (modificado por los Decretos 66/1999, de 17 de septiembre, y 13/2007, de 30 de marzo) a la publicación de la Ley 11/2013, de Hacienda pública de La Rioja, que, por su fecha, no pudo ser tenida en consideración en dicho Decreto. Así, se eliminan las referencias que dicho Decreto efectuaba, por un lado, a la Ley (estatal) General Presupuestaria (LGP), en cuanto que su aplicación ha sido desplazada por la referida Ley 11/2013; y, por otro, a la legislación estatal que en su momento le sirvió de cobertura.

-El apartado “Tres” amplía los supuestos en los que el Decreto modificado permitía emplear el sistema de pagos librados a justificar, para incluir la suscripción a redes sociales, la adquisición de programas informáticos u otros gastos que sólo permitan su pago mediante tarjeta bancaria de crédito o débito, aunque la partida presupuestaria a la que se imputen esté incluida en el sistema de anticipos de caja fija.

-Los apartados “Cuatro” y “Cinco” dan una nueva redacción al antiguo artículo 5, el cual queda ahora dividido en dos preceptos: i) uno (que sigue siendo identificado con el ordinal 5º), para regular sólo la competencia administrativa para ordenar los pagos a justificar; y ii) otro (que se identifica como un nuevo artículo 5 *bis*), para regular los medios de pago admisibles.

B) La nueva regulación que el artículo 5 *bis* efectúa, tras consignar, en su apartado 1, que *“las disposiciones de fondos de las cuentas ... se efectuarán , con carácter general, mediante cheques nominativos o transferencias bancarias”*, permite efectuar pagos a justificar, cuando los mismos se refieran: a la suscripción a redes sociales; a la adquisición de programas informáticos; a la realización de pagos electrónicos o telemáticos mediante telepeaje, tarjeta de crédito o débito; o a disposiciones de fondos mediante adeudo en cuenta.

Para la aplicación de esas formas de pago, establece la necesidad de una autorización previa de la Consejería con competencias en materia de Hacienda, a la que, como establece el

art. 87.2 de la Ley 11/2013, de Hacienda pública de La Rioja, corresponde dictar *“las disposiciones tendentes a establecer las condiciones por las que los ingresos y los pagos de la Administración General de la CAR ... (los cuales) podrán realizarse mediante transferencia bancaria, cheque, efectivo o cualesquiera otros medios de pago, sean o no bancarios”*; añadiendo, en el art. 87.3, la posibilidad de *“que, en la realización de determinados ingresos o pagos de la Administración General de la CAR, sólo puedan utilizarse ciertos medios de pago, especificando, en cada caso, las particulares condiciones de utilización”* de los mismos.

C) Por último, el texto del Anteproyecto contiene una única DF, para establecer que entrará en vigor al día siguiente de su publicación.

2. La Memoria, elaborada por la OCP el 23 de enero de 2019, indica que el plan normativo de la Consejería de Hacienda prevé la elaboración de un Decreto para regular la Tesorería de la CAR, cuyo contenido será más amplio que el previsto en el Anteproyecto, si bien este último no debe demorarse y es adecuado a las disposiciones legales que desarrolla. Finalmente, considera correctas las modificaciones proyectadas.

Ahora bien, habida cuenta de que el Anteproyecto que nos ocupa se limita a modificar una disposición breve (el Decreto 10/1993) que, a su vez, ha sido modificada por otras dos (los Decretos 66/1999 y 13/2007), este Consejo estima que motivos de seguridad jurídica y técnica normativa aconsejan redactar una única disposición que recoja íntegramente las normas reglamentarias sobre la materia a que se refiere el Anteproyecto.

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada, debiendo sustituir, en su Parte expositiva, la referencia al título competencial, en la forma que hemos señalado en el Fundamento de Derecho Segundo de este dictamen.

Segunda

El Anteproyecto cuenta con la necesaria cobertura legal, tiene el adecuado rango normativo y su procedimiento de elaboración se ha ajustado a la legislación vigente.

Tercera

El contenido del Anteproyecto es ajustado a Derecho; sin perjuicio de lo cual se aconseja redactar una única disposición que recoja íntegramente las normas reglamentarias sobre la materia a que se refiere el 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