

En Logroño, a 12 de Septiembre de 1996, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede provisional, con asistencia de su Presidente, D. Ignacio Granado Hijelmo y de los Consejeros. D. Antonio Fanlo Loras, D. Joaquín Ibarra Alcoya, D. Pedro de Pablo Contreras y D. Jesús Zueco Ruiz, siendo ponente D. Antonio Fanlo Loras, ha emitido, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

6/96

Correspondiente a la consulta formulada por el Consejo de Gobierno sobre el Proyecto de Ley de Saneamiento de las Haciendas Locales de la Comunidad Autónoma de La Rioja, sobre la base de los siguientes

ANTECEDENTES DE HECHO

Único

Mediante propuesta y memoria de 5 de junio de 1996, la Dirección General de Administración Local elevó al Excmo. Sr. Consejero de Desarrollo Autonómico, Administraciones Públicas y Medio Ambiente de

la Comunidad Autónoma de La Rioja un borrador deAnteproyecto de Ley de Saneamiento de Haciendas Locales de La Rioja que, previo informe favorable, sin más consideraciones, de la Asesoría Jurídica del Gobierno de La Rioja de fecha 24 de junio de 1996, y de la Secretaría General Técnica de la referida Consejería, de fecha 16 de julio de 1996, fue elevado, como Anteproyecto de Ley, al Consejo de Gobierno.

ANTECEDENTES DE LA CONSULTA

Único

Con fecha 26 de julio de 1996, tuvo entrada en el registro de este Consejo Consultivo, escrito de Excmo. Sr. Consejero de Desarrollo Autonómico, Administraciones Públicas y Medio Ambiente, en el que se nos da traslado del Acuerdo del Consejo de Gobierno, adoptado en su reunión de 19 de julio pasado, por el que se aprobó el Proyecto de Ley de Saneamiento de las Haciendas Locales de la Comunidad Autónoma de La Rioja y se acordó, asimismo, su remisión a este Consejo Consultivo para la emisión del correspondiente dictamen. Junto a aquel escrito, se acompaña el expediente completo que se adjunta como anexo del presente.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

A) Sobre la necesidad de solicitar dictamen del Consejo Consultivo respecto de los Proyectos de ley aprobados por el Consejo de Gobierno.

Resulta oportuno, en este inicio de la actividad institucional de Consejo Consultivo y antes de entrar sobre el fondo del asunto de esta consulta, aprovechar la ocasión que nos brinda una cuestión sometida por primera vez a nuestra consideración (el dictamen sobre un Proyecto de ley aprobado por el Consejo de Gobierno y emitido a su instancia), para precisar, al igual que hicimos en nuestro anterior Dictamen número 1/96, el alcance de las funciones atribuidas a este Consejo Consultivo y, en particular, si todo Proyecto de ley aprobado por el Consejo de Gobierno, antes de ser remitido a la Diputación General de La Rioja, debe ser dictaminado, siempre y en todo caso, por este Consejo Consultivo.

La respuesta a este interrogante, que conviene aclarar para el futuro, está determinada por el art. 98.1.a) de nuestra Ley reguladora y, en términos mucho más claros, por el art. 8.2. letra a) de nuestro Reglamento. El equívoco al que pudiera llevar la formulé imperativa que utiliza el art. 98. 1 *“El Consejo Consultivo dictaminará ...”* (y que seguramente explica la interpretación que del mismo se hace en el último párrafo del Informe de la Secretaría General Técnica que obra en el expediente, cuando afirma que, una vez aprobado el Proyecto de Ley por el Consejo de Gobierno, *“deberá ser remitido para dictamen al Consejo Consultivo ...”*), resulta matizado, aunque tal vez no con suficiente claridad, en la propia Ley reguladora cuando en el párrafo a) de ese mismo art. 8. 1 se precisa que, para que el Consejo Consultivo dictamine los Proyectos y proposiciones de ley sometidos a debate y aprobación por la Diputación General, debe mediar iniciativa de la Mesa de la Diputación General o del Consejo de Gobierno.

La lectura de nuestro Reglamento no deja dudas acerca de aquel interrogante. En efecto, de acuerdo con el art. 8.2 letra a) del Decreto 33/1996, de 7 de junio, los Proyectos de ley aprobados por el Consejo de Gobierno serán dictaminados por este Consejo Consultivo, (sólo) *“mediante iniciativa del Consejo de Gobierno”*, acción que constituye la verdadera condición para que el Consejo Consultivo conozca de los Proyectos de Ley. Esto es, se mantiene el imperativo pero claramente condicionado a que medie petición del órgano de Gobierno, petición dejada a su libérrima decisión. Por lo tanto, de este tenor literal debe deducirse

que la adecuación al Estatuto de Autonomía (y, por supuesto, a la Constitución, como ya señalamos en nuestro anterior Dictamen 1/96) de los Proyectos de Ley aprobados por el Consejo de Gobierno sólo puede ser dictaminada por este Consejo Consultivo si media petición del Consejo de Gobierno, como ha ocurrido en este caso, pero no porque, siempre y en todo caso, tales Proyectos de Ley deban ser dictaminados por este Consejo Consultivo.

B) Sobre el momento de formular la consulta

Asímismo debemos abordar con igual carácter previo, dos nuevas cuestiones, ambas de carácter formal y que, también, es conveniente dejar aclaradas para el futuro, cuales son el momento de formular las consultas y los límites de nuestros dictámenes en estosn casos.

La primera cuestión que suscita el objeto de la presente consulta (un Proyecto de Ley aprobado como tal por el Consejo de Gobierno), es la relativa al momento o fase procedimental de su elaboración en la que, previa decisión del Consejo de Gobierno, el *Proyecto de Ley* debe someterse a dictamen del Consejo Consultivo.

Nuestra Ley reguladora se refiere, sin más matizaciones, como objeto de nuestro dictamen a los "*Proyectos de Ley*" (art. 98. 1. letra a). De su tenor literal, pudiera quedar sobreentendido, de manera implícita, que el proyecto de ley, elaborado conforme a lo dispuesto en el art. 67 de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, de Régimen Jurídico del Gobierno y la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, ha sido aprobado como tal por el Gobierno que, además, acuerda, expresamente, someterlo a dictamen de este Consejo Consultivo. Ninguna nota aclaratorio nos ofrece nuestro Reglamento acerca de esta cuestión, como no sea el recordatorio de que el Gobierno, en cuanto tal, si solicita el dictamen del Consejo Consultivo sobre Proyectos de Ley debe hacerlo "*con carácter previo a la remisión de los mismos a la Diputación General de La Rioja*" (art. 8.2.1etra a).

Una interpretación literal del tenor de estos preceptos podría conducir a una praxis inadecuada en opinión de este Consejo Consultivo. En efecto, a la aprobación del Proyecto de Ley por el Gobierno (extremo que es el ocurrido con el sometido a dictamen tal como se acredita en el expediente, aprobado en la reunión celebrada el pasado día 19 de julio por el Consejo de Gobierno), seguiría, si así se solicitase (como también ha sucedido en el presente caso), el dictamen de este Consejo Consultivo, que una vez emitido se adjuntaría al Proyecto de Ley, remitiéndose ambos al Parlamento. Tal interpretación impediría, si el Consejo Consultivo hiciera observaciones de legalidad (constitucionalidad y estatutariedad) e, incluso, de oportunidad, que el Consejo de Gobierno pudiera beneficiarse de la función consultiva y asesora de aquél y decidir, a la vista del dictamen su rectificación o, llegado el caso, la no tramitación y retirada del Proyecto de Ley. Si el Gobierno dividiese, a la vista del dictamen emitido, modificar o retirar el proyecto de ley, resulta una impropiedad referirse al primero como “*Proyecto de ley*”, denominación que sólo debiera merecer el texto definitivo, aprobado por el Consejo de Gobierno para su remisión a la

Para evitar tales inconvenientes, lo que debiera someterse a dictamen de este Consejo Consultivo, previo acuerdo, en su caso, en tal sentido del Consejo de Gobierno, debiera ser el Proyecto de Ley resultante de una *aprobación inicial*, lo cual parece más congruente con el artículo 10.2 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, de 1957, que recoge como competencia del Consejo de Ministros “acordar la *definitiva* de los Proyectos de Ley ...”.

Nada impide que, en el propio acuerdo de aprobación inicial de un Proyecto de Ley, el Consejo de Gobierno acuerde, igualmente, solicitar el dictamen de este Consejo Consultivo, todo ello sin perjuicio de lo señalado en el apartado a) de este mismo Fundamento de Derecho que hace innecesaria la aprobación inicial si el Consejo de Gobierno decide no recabar nuestro dictamen.

limitaciones en nuestra función no existen, apuntábamos entonces y confirmamos ahora, tratándose de dictámenes que tengan por objeto Proyectos de Ley del Gobierno todavía no presentados en la Diputación General, en cuyo caso, cobra toda su dimensión y sentido tanto nuestra función consultiva como también la asesora *actividad de la Adnúnistración, no sólo en el de legalidad*” a la que se refiere la Exposición de Motivos de nuestra Ley reguladora y dentro de la que caben consideraciones de oportunidad e, incluso, las de técnica legislativa en sentido estricto, entre las que, evidentemente, no se encuentran las relativas al contenido político del Proyecto ni tampoco las de carácter simplemente terminológico o gramatical.

Segundo

Titulo competencial para aprobar e1 Proyecto de Ley de Saneamiento

de las Haciendas Locales de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

A) El objeto del Proyecto de Ley, como señala su artículo 1, es: *“conceder subvenciones a las Entidades Locales de La Rioja con población inferior a 20.000 habitantes, con destino a refinanciar los préstamos en* , para, de este modo, paliar el especial esfuerzo inversor realizado por las Entidades Locales para mejorar la calidad de vida de los vecinos. Dichas subvenciones tienen la finalidad de subsidiar, hasta tres puntos porcentuales, los tipos de interés de las operaciones de refinanciación de los préstamos que tengan concertados las Entidades Locales a 31 de diciembre de 1996. A tal efecto, regula, entre otros extremos, los requisitos para concederlas; la documentación que debe acompañar las solicitudes (entre la que destaca el Plan de saneamiento de la hacienda local aprobado por la Corporación que debe recoger los objetivos a conseguir en el plazo de cuatro años); la competencia para conceder o denegar las subvenciones; las consecuencias del incumplimiento del Plan de saneamiento; y, finalmente, la Disposición Transitoria Primera establece que la carga financiera de las Entidades Locales beneficiarias no podrá exceder durante la vigencia del préstamo subsidiado del veinte por ciento de los recursos de la misma, según cómputo realizado conforme al artículo 54 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, y se autoriza al Consejo de Gobierno para que, por Decreto, pueda modificar a la baja dicho porcentaje.

Debemos señalar que la *Exposición de Motivos* del Proyecto de ley concreta de manera escasamente precisa el *título competencial* que legitima la iniciativa normativa (*“...amparándose en su función de colaboración con los Entes Locales, que indudablemente se extiende a sus intereses financieros, la Comunidad Autónoma de La Rioja, respetando siempre la autonomía municipal, pretende con la presente Ley estimular aquella*).

Es cierto que en el expediente que se adjunta con el Proyecto de Ley se es más explícito respecto a esta cuestión. Así, en la *Memoria* para la propuesta de un Proyecto de Ley de Saneamiento de las Haciendas

Locales, se afirma que: “... los principios de autonomía y de suficiencia financiera, reconocidos a las Entidades Locales a través de la Ley 711985, de 2 de abril y de la Ley 3911988, de 28 de diciembre, unidos a las funciones de asistencia y cooperación que corresponden a la Comunidad Autónoma, como forma de garantizar la prestación en todos los Municipios

E, igualmente, el Director General de Administración Local, en su escrito de remisión del borrador del Anteproyecto de Ley a su Consejero, se refiere al “ejercicio de sus competencias de asistencia y cooperación para garantizar la prestación de los servicios mínimos”.

Pero en ningún caso se concretan los preceptos estatutarios o del *bloque de la constitucionalidad* en los que se apoya, y este extremo no debiera faltar nunca en los Proyectos de Ley aprobados por el Consejo de Gobierno.

Que se mencione imprecisamente la competencia o que no se citen preceptos estatutarios no quiere decir, sin embargo, que aquella no exista o que éstos no la amparen. En efecto, el art. 14 del Estatuto de “La Comunidad Autónoma de La Rioja asume desde su constitución todas las competencias, medios y recursos que, según las leyes, correspondan a la Diputación Provincial de La Rioja”, precepto cuyo contenido reitera para todas las Comunidades Autónomas Uniprovinciales y la foral de Navarra el artículo 40 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.

Pues bien, según la legislación básica estatal de régimen local (que forma parte del *bloque de la constitucionalidad* como ha señalado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, entre otras, en las Sentencias 27/1987, de 27 de febrero y 214/1989, de 21 de diciembre), la provincia tiene, entre otros fines, el de “asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal” (artículo 31.2, letra a) y es *competencia propia* de la Diputación “la asistencia ... económica ... a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión” (art. 36.1, letra b) y, a tal efecto, la Diputación, además de aprobar un Plan Provincial de Cooperación a las

Obras y Servicios de competencia municipal (nuestro *Plan Regional*), debe “asegurar el acceso de la población de la Provincia al conjunto de los servicios mínimos de competencia municipal y la mayor eficacia y economicidad en la prestación de estos servicios mediante cualesquiera fórmulas de asistencia y cooperación con los municipios

Por todo ello, el artículo 14 de nuestro Estatuto, en conexión con los preceptos antes citados de la legislación básica estatal de régimen local, es el título que ampara la competencia de la Comunidad, Autónoma de La Rioja a para aprobar una norma, como la proyectada, cuya finalidad es la de subvencionar a las Entidades Locales para refinanciar sus préstamos, medio elegido para materializar la asistencia y cooperación económica con las Entidades Locales en la prestación de los servicios mínimos de competencia municipal. En esos mismos preceptos del *bloque de la constitucionalidad* existe apoyo suficiente que legitima una de las opciones de la ley (limitar las subvenciones a los municipios menores de 20.000 habitantes) que para nada supone violación del principio constitucional de igualdad, dada la justificación del tratamiento preferencial a los municipios *de menor capacidad econón-iica y de gestión*”

Ley 7/1985) y que, en realidad, supone sólo la exclusión del Ayuntamiento de la capital de la Comunidad Autónoma, Logroño (que, por lo demás, ya se beneficia por su condición de tal mediante los mecanismos a tal efecto previstos en el Fondo Nacional de Cooperación Municipal).

Una norma como la proyectada ahora por la Comunidad Autónoma de La Rioja no es nueva en el panorama jurídico estatal (baste recordar que la Ley 24/1983, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes de Saneamiento y Regulación de las Haciendas Locales, constituye la última de una serie de normas excepcionales por las que el Estado se hizo cargo del déficit que presentaban a 31 de diciembre de 1982, las Entidades Locales) o en el de otras Comunidades Autónomas (es el caso, entre otros, de la Ley 3/1994, de 3 de febrero, de Cooperación al Saneamiento y Mejora de las Haciendas Municipales de Canarias que perfecciona el sistema iniciado por el Decreto 199/1993, de 24 de junio, para hacer frente a la situación financiera de los municipios canarios).

Justificado el título competencial de este Proyecto de Ley de Saneamiento de las Haciendas Locales de la Comunidad Autónoma de La Rioja en lo que constituye su objeto central (cooperación económica con las Entidades Locales mediante subvenciones para refinanciar los préstamos que tengan concertados), quedan con él justificados los concretos extremos de la regulación contenida en el citado Proyecto de ley, manifestación de las legítimas opciones que conlleva la tarea de gobernar (en el caso, a través de la iniciativa legislativa que corresponde al Consejo de Gobierno), tales como la ya mencionada exclusión de los municipios de más de 20.000 habitantes; la fijación en hasta tres puntos porcentuales la cuantía de la subvención (cuyo montante real dependerá del principal del préstamo); la exigencia de instrumentar dicha cooperación mediante convenios de colaboración con entidades financieras; el fijar el plazo máximo de amortización de los préstamos (doce años); la exigencia de que la entidad local que pretenda acogerse a estos beneficios apruebe un Plan de saneamiento y se comprometa a sanear su hacienda en el plazo de cuatro años (requisito respetuoso con la autonomía municipal en cuanto que la decisión de acogerse a tales beneficios es voluntaria); el señalamiento como fecha en la que han de estar concertados los préstamos que se vayan a refinanciar la de 31 de diciembre de 1996 (si bien la Disposición Transitoria Segunda extiende estos beneficios a los préstamos que hayan sido objeto de refinanciación antes de dicha fecha); o, por último, el establecimiento de las consecuencias del incumplimiento del plan de saneamiento. Medidas todas ellas constitucional y estatutariamente factibles, sin perjuicio de las observaciones de técnica legislativa que haremos más adelante.

B) Más problemático resulta el contenido de la Disposición Transitoria Primera del Proyecto en sus dos párrafos.

a) Como ya hemos adelantado, su párrafo primero señala que “la carga Financiera de la Entidad Local beneficiaria no podrá exceder durante la vigencia del préstamo subsidiario del 20 por ciento de los recursos de la misma, según cómputo realizado conforme al artículo 54 de la Ley

39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales”. Pese a la benéfica intención que se adivina en el precepto (contribuir al saneamiento efectivo de la hacienda local beneficiaria) dicho tope legal de la carga financiera de endeudamiento (veinte por ciento), supone un menoscabo patente del principio de autonomía municipal en su vertiente financiera, reconocido en los artículos 137 y 140 de la Constitución y desarrollado y dotado de contenido efectivo en la legislación básica estatal de régimen local y de haciendas locales. En efecto, en esta legislación básica estatal no existe en la actualidad un techo para la carga financiera de las Entidades Locales, que teóricamente pueden tenerla en cantidad equivalente o superior a su presupuesto, como, por lo demás, confirman los datos de las liquidaciones de Presupuestos correspondientes a 1992 y 1993 que figuran en el expediente.

La carga financiera del 25 por ciento a la que se refiere el art. 54.3 de la Ley reguladora de las Haciendas Locales (que tiene el carácter de legislación básica según su art. 1. 1, en cuanto señala que “tienen la consideración de bases del régimen jurídico financiero de la Administración Local dictadas al amparo del art. 149.1.18 de la Constitución, los preceptos contenidos en la presente Ley, salvo los que regulan el sistema tributario local ...”) constituye únicamente un techo (considerado como el límite de la buena situación financiera de una entidad), a partir del cual cualquier operación de préstamo que proyecte concertar la Entidad Local necesita autorización de la Administración competente (Ministerio de Economía y Hacienda o la Comunidad Autónoma si tiene atribuida en su Estatuto competencia en la materia). Pero que necesite autorización no significa que una Corporación Local no pueda endeudarse por encima del 25 por ciento. La Disposición Transitoria Primera, párrafo primero, en su actual redacción, constituye, como queda dicho, un menoscabo patente del ámbito de la autonomía financiera de las Entidades Locales que a las mismas reconoce la legislación básica estatal de haciendas locales, y por ello del principio de autonomía local. A juicio de este Consejo Consultivo, la norma proyectada se aparta y viola claramente (por estimables que sean sus intenciones en orden a alcanzar el saneamiento financiero de las Entidades Locales) la legislación básica estatal de haciendas locales lo que determina su inconstitucionalidad, dada la función garantista de la

autonomía local que cumple la legislación básica estatal de régimen local y de haciendas locales en la definición de un contenido mínimo de la autonomía local, tal como ha sido señalado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (entre otras, las Sentencias 27/1987, de 27 de febrero, 213/1988, de 11 de noviembre, 259/1988, de 22 de diciembre, 214/1989, de 21 de diciembre, 148/1991, de 4 de julio, 46/1992, de 4 de julio).

b) A esta conclusión contraria a la constitucionalidad de la norma llegamos incluso sin planteamos si la Comunidad Autónoma de La Rioja tiene título competencial específico para aprobar esta concreta medida que excede obviamente de la mera función de asistencia y cooperación económica y entra de lleno en la llamada tutela financiera sobre las Entidades Locales: más exactamente, al amparo de una competencia de cooperación económica que justifica medidas que garanticen el correcto destino de esos fondos, se inmiscuye una medida de tutela financiera, absolutamente desproporcionada. Y, así como algunas Comunidades Autónomas han asumido competencias plenas en materia de régimen local, sin perjuicio de la legislación básica estatal dictada al ímparo del art. 149.1.18 de la Constitución (basta comprobarlo en los Estatutos de Autonomía de Cataluña, art. 9.8; País Vasco, 10.4; Galicia, 27.2; Andalucía, 13.3; Navarra, 46; Comunidad Valencia, 31.8; Canarias, 32.1) e incluso específicas en materia de tutela financiera sobre los entes locales (art. 48 del Estatuto de Cataluña), La Rioja, como otras Comunidades Autónomas, tiene unas competencias en materia de régimen local, ciertamente, limitadas y no plenas (art. 9.1 del Estatuto), laguna que no ha sido subsanada por la reforma estatutaria de 1994, y, por supuesto, carece de competencias específicas en materia de tutela financiera sobre los entes locales. Comprobación que nos lleva a afirmar la doble inconstitucionalidad de la norma proyectada, al carecer de título competencial y por vulnerar la

c) En nada se altera nuestro juicio por el carácter voluntario que tiene la solicitud de subvención de las entidades locales beneficiarias,

puesto que el precepto, tal y como está redactado, impone a las mismas, con carácter general y de forma imperativa, un límite de endeudamiento atentatorio a la autonomía local que tienen constitucionalmente garantizadas todas las entidades locales, hayan pedido o no, u obtenido o no, una subvención de las contempladas en el Proyecto.

Otra cosa sería convertir las previsiones de la Disposición Transitoria que nos ocupa en un a modo de condiciones de la subvención que permita a la entidad subvencionante denegarla o revocarla si la subvencionada falta al compromiso asumido. Aquí no habría norma general limitativa de la autonomía local ni problema alguno de falta de título competencial, sino determinación estricta del régimen subvencional.

d) Por idénticas razones a las anteriormente expuestas y sin perjuicio de lo que acabamos de señalar, debe considerarse inconstitucional el contenido de la Disposición Transitoria Primera, apartado segundo, en cuanto supone una deslegalización a favor del Consejo de Gobierno para que, por Decreto, pueda modificar a la baja el techo relativo a la carga financiera.

Tercero

Realizado el examen de constitucionalidad de la norma proyectada, con las consecuencias señaladas en el fundamento de derecho anterior, creemos conveniente extender nuestro dictamen a algunas consideraciones de técnica legislativa e incluso de oportunidad, extremos a los que nos permite llegar la amplitud con la que está concebida la función asesora en nuestra ley reguladora.

A) Respecto a las cuestiones de oportunidad debemos hacer las siguientes consideraciones, de mayor a menor entidad:

a) El Consejo de Gobierno debe ser conocedor de la virtualidad limitada que tiene el instrumento subvencionador elegido para la colaboración financiera con las entidades locales, condicionada como lo está por los elementos puestos en juego en la norma proyectada. En efecto, basta comprobar los listados relativos a la carga financiera que tienen las Entidades Locales de La Rioja según las liquidaciones de los ejercicios 1992 y 1993 (puesto que, como se señala en la Memoria que figura en el expediente, no se dispone de las de 1994 y 1995 debido al retraso o incumplimiento de la obligación de su remisión a la Administración autonómica) para comprobar que la situación financiera es muy distinta de unas a otras Corporaciones Locales. Algunas no tienen carga alguna; otras, la tienen muy baja y está dentro de lo que se considera una situación de normalidad financiera; otras, tienen en 1992 una carga financiera muy notable, pero que se rebaja sustancialmente en el ejercicio siguiente de 1993 (en este sentido, la falta de los datos de las liquidaciones de 1994, 1995 impide comprobar, en series temporales adecuadas, cómo evoluciona en esos municipios la carga financiera y, por ello, la falta de esos datos dificulta la toma de decisiones políticas y debieran incorporarse al expediente en cuanto sea posible). Otras, finalmente, aparecen con un incremento de carga financiera muy notable en 1993 respecto a 1992, pero sin que existan datos en el expediente de cómo ha evolucionado en 1994-1995.

Si la finalidad de la norma proyectada es cooperar a la disminución de la carga financiera de las Entidades Locales (debemos recordar que hay Corporaciones que no tienen deuda y que las causas de las que la tienen es muy diversa), el rigor con el que debe procederse a la asignación de fondos públicos parece aconsejar que debieran haberse previsto en ella indicadores (parámetros, criterios de *ratio*, etc.) objetivos que sirvieran para conocer la situación financiera de los municipios, incluso, para averiguar el origen de la misma, para constatar si las medidas contempladas en el Plan cuatrienal de saneamiento, que necesariamente deben presentar los municipios interesados, han de resultar suficientes para alcanzar el saneamiento deseado y, finalmente, para servir de parámetro al órgano competente en la motivación de su resolución (art. 5.2). Así lo han hecho normas anteriores de otras Comunidades Autónomas

aprobadas con idéntica finalidad (en particular la citada de Canarias).

Al no existir estos indicadores objetivos, se corre el riesgo de que la norma proyectada se convierta en una más de las que tienen como finalidad subvencionar a las Entidades Locales, pero que resulte ineficaz para conseguir su finalidad de saneamiento, haciendo aleatorio el reparto de las subvenciones, con el agravante de que aquellas Corporaciones Locales que no tienen carga financiera (por las razones que sea, entre otras, por una diligente gestión) se vean excluidas de este reparto.

b) En el art. 4.3 del Proyecto de ley se indica que el tipo de interés que se establezca en los convenios de colaboración con las Entidades financieras que vayan a refinanciar los préstamos de las Entidades locales

“el de crédito preferencial con posibilidad de incremento en una

Este Consejo Consultivo entiende que el Consejo de Gobierno no debiera cerrarse la puerta a obtener condiciones más ventajosas de estas entidades financieras. Bastaría para ello con

: “el tipo de interés será, como máximo, el del crédito

B) En cuanto a las cuestiones de técnica legislativa, hemos de hacer las siguientes consideraciones:

a) Es inadecuado hablar de *“objetivos”* a conseguir en el plazo de cuatro años dentro del Plan de Saneamiento (art. 5.1 letra h), puesto que los enumerados no son objetivos sino *“instrumentos”* o *“medios”* para el saneamiento, entre los que la Corporación local beneficiaria deberá elegir en atención a su situación financiera concreta. Pero, obviamente, el no es subir al máximo permitido los ingresos de derecho público; enajenar el patrimonio inmobiliario, etc. Esto es, si el problema de una Entidad local es un problema de estricta recaudación, no parece lógico

simultánea y forzosamente cuando, para el éxito del Plan de saneamiento no se comprende porqué sea necesario agotar todos esos medios que se indican en el Proyecto, pudiendo bastar con la utilización de uno o varios.

c) Las consecuencias del incumplimiento no parece que deban ser, como señala el art. 8 del Proyecto de ley *“la nulidad o minoración, desde su inicio de la ayuda concedida”*. En particular, no procede hablar de nulidad de un acto administrativo de otorgamiento de la subvención, que se supone dictado conforme a Derecho, si se cumplían los requisitos establecidos en esta norma (y en el momento de la resolución no se puede prejuzgar si se cumplirán los compromisos). En todo caso, se trataría de actos declarativos de derechos sujetos a condición, que, caso de no cumplirse, produce la pérdida del derecho (la subvención), pero no la nulidad en sentido estricto. En el supuesto de incumplimiento de los compromisos fijados en el Plan de saneamiento, la sanción lógica, tratándose de un beneficio económico, como es la subvención, debiera ser su reintegro. Si concurren incumplimientos leves, pudiera establecerse, como sanción, la imposibilidad de continuar percibiendo la subvención. Y, obviamente, en determinadas hipótesis, podría establecerse la minoración de la subvención. Pero deben establecerse los distintos supuestos de incumplimiento y la sanción que llevan aparejada cada uno de ellos. Lo que no procede es hablar de nulidad. En cuanto a la sanción del

incumplimiento, puede verse al respecto, a efecto de su comparación, lo dispuesto en la Ley estatal 24/1983, de 21 de diciembre (art.7.3) y la ley de Canarias 3/1994, de 3 de febrero (art. 14).

d) Finalmente, se observa que el Proyecto se refiere a Entidades Locales, lo que incluye a las Mancomunidades y Entes Locales Menores, siendo así que en el Plan de saneamiento parece referirse sólo a municipios, por lo que entendemos que sería razonable aclarar este aspecto en el Proyecto.

CONCLUSIONES

Primera.- La Comunidad Autónoma de La Rioja a tiene competencia, de acuerdo con el art. 14 del Estatuto y las normas del bloque de la constitucionalidad citadas en el fundamento de derecho Segundo, para aprobar una norma como la proyectada cuyo objeto es conceder subvenciones a las Entidades Locales de La Rioja con población inferior a 20.000 habitantes, con destino a refinanciar los préstamos en vigor que tengan concertados, en cuanto manifestación del deber de asistencia y cooperación económica para garantizar la prestación de los servicios mínimos de competencia municipal.

Segunda.- La Disposición Transitoria Primera del Proyecto, en sus dos párrafos, resulta, en su actual redacción, inconstitucional, por atentar contra el principio de autonomía local ,en cuanto establece un límite a la carga financiera de las Entidades Locales no contemplado en la legislación estatal básica, y por falta de competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de tutela financiera de las Corporaciones Locales. No obstante, dicho límite podría contemplarse dentro del régimen subvencional en los términos señalados en el Fundamento

Jurídico Segundo de este Dictamen.

Tercera.- Se sugiere atender las consideraciones manifestadas en el Fundamento Jurídico Tercero de este Dictamen

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