


**Ilma. Sra. Secretaria General Técnica de la  
Consejería Hacienda.**
**Ref.: SG/855/2019**
**Ref. ABC: 860-2019/131452**

En relación al informe solicitado por V.I. sobre el "Anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja para 2020", esta Dirección General informa lo siguiente desde el punto de vista jurídico:

**I. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL ANTEPROYECTO**
**1.- Competencia de la Comunidad Autónoma.**

Las Comunidades Autónomas tienen, según reconoce la Constitución, autonomía financiera. Esta autonomía comporta capacidad para elaborar y ejecutar sus propios presupuestos los cuales se contemplan en la Constitución de manera implícita, al especificar su sometimiento al control del Tribunal de Cuentas.

Como ya se dijo en otras ocasiones, el régimen presupuestario de cada Comunidad Autónoma se encuentra contenido, ante todo, en los preceptos que en relación a esta cuestión se contienen en los respectivos Estatutos de Autonomía. También en la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, cuya regulación es muy parca en esta materia (ver STC 3/2003, de 16 de enero). El artículo 21.1 de dicha Ley Orgánica establece que los presupuestos de las Comunidades Autónomas tendrán carácter anual e igual periodo que los del Estado, atenderán al cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos de los organismos y entidades integrantes de la misma y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a tributos atribuidos a las referidas Comunidades.

Finalmente, el régimen presupuestario se halla contenido en la legislación ordinaria de cada Comunidad Autónoma sobresaliendo, especialmente, las distintas Leyes de Hacienda Pública que han venido aprobando las Comunidades Autónomas, siguiendo el modelo de la Ley General Presupuestaria. Esta autonomía normativa de las Comunidades Autónomas, no incluida en la lista de competencias autonómicas de la Constitución, debe considerarse como una competencia ínsita en el principio general de autonomía financiera recogido en la Constitución, pudiendo encontrar también su fundamento en la genérica competencia de autoorganización que se reconoce a las Comunidades Autónomas, (Pérez Royo).

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 1 / 7
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento	
Cargo	Firmante / Observaciones		Fecha/hora	
00860-2019/131452	Informe	Solicitudes y remisiones generales	2019/0727045	
1 Director General				
2				



Según el artículo 32 de la Ley 14/2013, de 21 de octubre de Hacienda Pública de La Rioja, *los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja contienen la planificación de la actividad financiera de los órganos y entidades que conforman el sector público de la Comunidad Autónoma de La Rioja, mediante la expresión cifrada, conjunta y sistemática de los derechos y obligaciones a liquidar durante el ejercicio.*

Los artículos 51 y siguientes de la misma norma regulan la elaboración de los presupuestos de La Rioja que se inicia por orden del titular de la Consejería con competencias en materia de Hacienda, desde ésta se elevará al Consejo de Gobierno para su aprobación y se remitirá como proyecto de Ley al Parlamento de La Rioja para su aprobación como Ley.

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene, por tanto, capacidad para elaborar su propio presupuesto y, en definitiva, para aprobar la Ley de Presupuestos Generales para el año 2020, cuyo anteproyecto se somete a informe de esta Dirección General.

## 2.- Alcance y contenido del anteproyecto

En torno a ambos aspectos es necesario hacer las siguientes consideraciones:

a) Según recuerda la STC 7/2010, de 27 de abril, es doctrina reiterada del Tribunal Constitucional que la Ley de presupuestos es Ley en sentido tanto material como formal, dando por superadas las tesis tradicionales, que consideraron a la Ley de presupuestos como una Ley meramente formal (todo ello se dijo tempranamente en la [STC 27/1981, de 20 de julio](#), F. 2, y luego se reiteró, entre otras, en las [SSTC 63/1986, de 21 de mayo](#), F. 5; [68/1987, de 21 de mayo](#), F. 4; [76/1992, de 14 de mayo](#), F. 4; [274/2000, de 15 de noviembre](#), F. 4; y [3/2003, de 16 de enero](#), F. 4), afirmación que vale tanto para las Leyes de presupuestos generales del Estado (artículos 75.3 y 134 de la Constitución), como para las Leyes de presupuestos de las distintas Comunidades Autónomas.

Esa misma sentencia ha vuelto a poner de relieve que no todas las disposiciones contenidas en el artículo 134 de la Constitución son aplicables a las Leyes de Presupuestos de las Comunidades Autónomas. Según ha dicho el Tribunal, *“de la dicción literal del art. 134 CE se desprende con toda claridad que las reglas contenidas en el mismo tienen por objeto directo la regulación de institución estatal, en concreto de una fuente normativa del Estado (la Ley de presupuestos generales del Estado), entendido éste en su sentido estricto, esto es, en su acepción de organización central o general del Estado, y no de una institución de las Comunidades Autónomas (SSTC 116/1994, de 18 de abril, F. 5; 149/1994, de 12 de mayo, F. único; 174/1998, de 23 de julio, F. 6, y 130/1999, de 1 de julio, F. 5). En este sentido, tenemos declarado a partir de la STC 116/1994, de 18 de abril, que del límite que consagra el inciso segundo del art. 134.7 CE «no puede inducirse un principio general de prohibición de modificar tributos por medio de las Leyes de presupuestos autonómicas o forales sin la previa habilitación de una Ley tributaria sustantiva» (STC 116/1994, F. 5), puesto que, «de los preceptos constitucionales que regulan instituciones del Estado*

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 2 / 7
Expediente	Tipo	Procedimiento		Nº Documento
00860-2019/131452	Informe	Solicitudes y remisiones generales		2019/0727045
Cargo	Firmante / Observaciones			Fecha/hora
1 Director General				
2				



no pueden inferirse, sin más, reglas y principios de aplicación, por vía analógica, a las instituciones autonómicas homólogas» (entre otras, [SSTC 116/1994, F. 5; 174/1998, F. 6, y 3/2003, F. 6.](#))”

b) El Tribunal Constitucional también ha declarado que la Ley de Presupuestos tiene un *contenido esencial o indispensable*, mínimo y necesario, distinguiéndola respecto de las demás Leyes del Estado, que viene expresamente recogido en el número 2 del artículo 134 del Texto constitucional, y que se concreta en la precisión de ingresos y habilitación de gastos para un ejercicio económico (SSTC 27/1981, de 20 de julio; y 84/1982, de 23 de diciembre), y en las normas de naturaleza financiera que desarrollan y aclaran los estados cifrados para su ejecución congruente o simétrica en el respectivo período anual, (STC 65/1990, de 5 de abril). Contenido propio, mínimo y necesario que no puede considerarse como exclusivo y excluyente, de modo que impida que en las Leyes de Presupuestos se contengan disposiciones que no coincidan exactamente con dicho contenido (STC 65/1987, de 21 de mayo). En este sentido pueden además acoger un *contenido eventual o disponible*, justificado en el carácter funcional de la Ley de Presupuestos como vehículo director de la política económica del Gobierno, que no se excluye en la redacción del artículo 134.2 de la Constitución, y que se concreta en aquellas otras disposiciones que, no siendo estrictamente presupuestarias, están dirigidas de modo directo a ordenar la acción y los objetivos de política económica y financiera del sector público estatal o, lo que es lo mismo, inciden en la política de ingresos y gastos del sector público o la condicionan, (SSTC 131/1999, de 1 de julio; 234/1999, de 16 de diciembre; 32/2000, de 3 de febrero, y 180/2000, de 29 de junio; y 67/2002, de 21 de marzo).

Por otra parte, el Tribunal Constitucional ha señalado (SSTC 3/2003 y 7/2010), que aunque de la literalidad del artículo 134 de la Constitución se deduce, en principio, que las reglas en él contenidas tienen como objeto directo la regulación de una institución estatal, de modo que de los preceptos constitucionales que regulan las instituciones del Estado no pueden inferirse, sin más, reglas y principios de aplicación, por vía analógica, a las instituciones autonómicas homólogas, es evidente que existen una serie de reglas y principios constitucionales que son predicables de toda institución presupuestaria, estatal o autonómica. En este sentido, ha señalado el Tribunal Constitucional que la regulación aplicable a las instituciones autonómicas, no es sólo la contenida en sus respectivos Estatutos de Autonomía, en las Leyes estatales que, dentro del marco constitucional, se hubiesen dictado para delimitar las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas (singularmente la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas) y en las reglas y principios constitucionales específicamente dirigidos a las Comunidades Autónomas, sino también, por supuesto, en las reglas y principios constitucionales aplicables a todos los poderes públicos que conforman el Estado entendido en sentido amplio, (SSTC 116/1994, de 18 de abril; 174/1998, de 23 de julio; 130/1999, de 1 de julio; 180/2000, de 29 de junio; y 274/2000, de 15 de noviembre).

Como constata la STC 7/2010, existe una sustancial identidad entre las normas que integran el bloque de la constitucionalidad aplicable a los presupuestos autonómicos y lo que dispone, respecto de

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE <small>en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.</small>			Pág. 3 / 7
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
00860-2019/131452	Informe	Solicitudes y remisiones generales	2019/0727045
Cargo	Firmante / Observaciones		Fecha/hora
1 Director General			
2			



los presupuestos generales del Estado, el artículo 134 de la Constitución, precepto a partir del cual el Tribunal Constitucional ha elaborado su doctrina general acerca de los límites materiales de las Leyes de presupuestos. Ciertamente, dice el Tribunal, no podía ser de otro modo, dado que la norma constitucional y la estatutaria (así como las normas que las desarrollan) no hacen otra cosa que recoger una serie de principios que son consustanciales a la institución presupuestaria y al sistema parlamentario ([STC 3/2003](#), F. 6) y, por ello, el Tribunal ha llegado a deducir *“en su consecuencia, la existencia de un principio general de que el contenido de la Ley de presupuestos autonómica se adecue a la función institucional que le es propia, sin que puedan incluirse en ella normas que no guarden relación directa con el programa de ingresos y gastos o con los criterios de política económica en que se sustentan, o que no sean un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del presupuesto»* ([SSTC 174/1998, de 23 de julio](#), F. 6; [130/1999, de 1 de julio](#), F. 5, y [202/2003, de 17 de noviembre](#), F. 10).”

c) El contenido del anteproyecto de Ley de Presupuestos para 2020, objeto de informe, se ajusta a la doctrina constitucional expuesta, pues está conformado por la aprobación anual de ingresos y gastos del Sector Público de La Rioja, así como por la regulación de otras materias que tienen vinculación directa con los ingresos o gastos o que responden a criterios que son complemento necesario para la mayor comprensión y mejor ejecución del Presupuesto.

Sobre esa base, el anteproyecto de Ley cuenta con una exposición de motivos y un total de 63 artículos, estructurados en cinco títulos, divididos, a su vez, en capítulos. El anteproyecto cuenta, asimismo, con nueve disposiciones adicionales, otra Derogatoria y otra Final. Existen, por último, versos anexos al final del articulado.

### 3.- Cumplimiento de trámites.

El artículo 45 de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e Incompatibilidades de sus miembros, establece que el procedimiento de elaboración de los proyectos de Ley se iniciará por el titular de la Consejería competente mediante la elaboración del correspondiente anteproyecto que incluirá una exposición de motivos e irá acompañada por una memoria que deberá expresar previamente el marco normativo en que se inserta, justificar la oportunidad de la norma y la adecuación de las medias propuestas a los fines que se persiguen haciendo referencia a las consultas facultativas efectuadas y otros datos de interés para conocer el proceso de elaboración del proyecto. Se adjuntará, en su caso, un estudio económico de la norma, con especial referencia al coste y financiación de los nuevos servicios si los hubiere, o de las modificaciones propuestas; relación de disposiciones afectadas y tabla de vigencias, en la que deberá hacerse referencia expresa de las que deben quedar total o parcialmente derogadas. En todo caso, y sin perjuicio de otros informes preceptivos, los anteproyectos de ley deberán ser informados por la Dirección General de los Servicios Jurídicos y por la Secretaría General Técnica que inició el expediente.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE <small>en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.</small>			Pág. 4 / 7
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
00860-2019/131452	Informe	Solicitudes y remisiones generales	2019/0727045
Cargo	Firmante /Observaciones		Fecha/hora
1 Director General			
2			



Se ha remitido, junto al anteproyecto de Ley, una resolución de inicio del Excmo. Sr. Consejero de Administración Pública y Hacienda fechada el 14 de octubre de 2019, una memoria inicial de la Oficina de Control Presupuestario de fecha 26 de noviembre de 2019 y una memoria de Secretaría General Técnica de la Consejería de Administración Pública y Hacienda de fecha 27 de noviembre de 2019.

No obstante, cabe recordar la necesidad, que se infiere de lo establecido en la Ley 8/2003, de 28 de octubre, de elaborar dos memorias, una inicial y otra final, o si se quiere, una única memoria con dos partes diferenciadas: la inicial, - justificativa de la nueva norma -, y la final, - que debe recoger todo el iter procedimental seguido, así como las consultas efectuadas que permitan comprender el texto definitivo sometido a informe -, (así lo indica el dictamen del Consejo Consultivo 33/02, de 28 de junio).

## II. CONSIDERACIONES SOBRE EL TEXTO DEL ANTEPROYECTO

Examinado el contenido concreto del borrador del anteproyecto de Ley, esta Dirección General informa favorablemente el texto del anteproyecto con las siguientes salvedades

1.- El artículo 16. Aprobación de gastos, del borrador remitido a informe, prevé la siguiente redacción.

*4. En las convocatorias de subvenciones en que se haya previsto la posibilidad de distribuir la cuantía máxima entre varios créditos presupuestarios, la autorización previa de gasto a que se refiere el párrafo primero de este artículo, tendrá carácter estimativo y podrá prever que la posterior alteración de dicha distribución no necesitará de una nueva autorización por parte del Consejo de Gobierno*

En relación a esta habilitación y en lo que, sobre la misma, pueda afectar a la suscripción de convenios de colaboración para el otorgamiento de subvenciones, cabe señalar que, la competencia para aprobar convenios de colaboración está inicialmente reconocida al Consejo de Gobierno, artículo 23 de la Ley 8/2003, de 23 de octubre, de Gobierno e Incompatibilidades de sus miembros, sin embargo, esta competencia es delegable en los Consejeros, como resulta del artículo 42.h) de la misma norma.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.		Pág. 5 / 7
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento		
00860-2019/131452	Informe	Solicitudes y remisiones generales	2019/0727045		
Cargo	Firmante / Observaciones		Fecha/hora		
1 Director General					
2					



En ejecución de esta facultad se dictó la Resolución 33/2019, de 5 de noviembre, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Gobernanza Pública, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se delega en los consejeros la competencia para aprobar los convenios y protocolos

Pues bien, siendo que la autorización del Consejo de Gobierno se erige en requisito previo y necesario que autoriza al Consejero a suscribir un convenio, no parece coherente que parte de su contenido, pueda tener carácter estimativo, a mayor abundamiento, podría contravenir los principios de política presupuestaria, entre ellos, el de estabilidad, artículo 36 de la Ley 11/2013, de 21 de octubre, de Hacienda Pública de La Rioja.

A mayor abundamiento, la redacción actual puede vulnerar el Artículo 49 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que señala que, *los convenios a los que se refiere el apartado 1 del artículo anterior deberán incluir, al menos, las siguientes materias: d) Obligaciones y compromisos económicos asumidos por cada una de las partes, si los hubiera, indicando su distribución temporal por anualidades y su imputación concreta al presupuesto correspondiente de acuerdo con lo previsto en la legislación presupuestaria.*

2.- El artículo 48. Requisitos para la determinación o modificación de retribuciones del personal laboral y no funcionario, prevé que

*1. Durante el año 2020 será preceptiva la emisión de Informes de la Dirección General de Control Presupuestario y de la Dirección General de Función Pública, teniendo en caso de este último carácter vinculante, para proceder a determinar o modificar las condiciones retributivas del personal laboral y no funcionario al servicio de:*

Leyes de Presupuestos de otros ejercicios establecían la preceptividad de ambos informes y entendemos que esta doble preceptividad es más coherente con el Decreto 37/2019, de 10 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda y sus funciones en desarrollo de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja, que, entre las competencias de la Dirección General de Control Presupuestario, incluye en el artículo 7.2.4 la de *i) Informe sobre anteproyectos de Ley, proyectos de disposiciones generales y planes generales que impliquen aumento o disminución de los ingresos y gastos públicos, o afecten a medios de pago, y sobre toda propuesta de la que puedan derivarse consecuencias económicas en materia de sistema retributivo y costes de personal.*

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES . Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 6 / 7
Expediente	Tipo	Procedimiento		Nº Documento
00860-2019/131452	Informe	Solicitudes y remisiones generales		2019/0727045
Cargo	Firmante /Observaciones			Fecha/hora
1 Director General				
2				



3.- El artículo 33.3, prevé que *El Gobierno de La Rioja se compromete a garantizar a la Universidad de La Rioja los fondos públicos necesarios para hacer frente al incremento salarial que se decida en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio 2019, y que afecte al personal de la Universidad de la Rioja.*

Se propone al órgano gestor como redacción alternativa, si es que es esa la verdadera finalidad que se persigue, la siguiente

*El Gobierno de La Rioja se compromete a garantizar a la Universidad de La Rioja los fondos públicos necesarios para hacer frente al incremento salarial que se decida en la Ley de Presupuestos Generales del Estado aplicable al ejercicio 2020, y que afecte al personal de la Universidad de la Rioja.*

Es la expresión que se utiliza en otros preceptos para regular cuestiones relativas a la retribución del personal.

4.- En la regulación de la política de avales de la Comunidad Autónoma de La Rioja prevista en los artículos 60 y siguientes del anteproyecto ha de tenerse en cuenta la Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea a las ayudas estatales otorgadas en forma de garantía (2008/C 155/02); y la Comunicación de la Comisión sobre el marco temporal aplicable a las medidas de ayuda estatal para facilitar el acceso a la financiación en el actual contexto de crisis económica y financiera (2009/C 16/01).

En la primera de dichas Comunicaciones se especifican las condiciones que permiten considerar que una medida no constituye ayuda estatal y en ambas se establecen las obligaciones de comunicación e información que competen a los Estados miembros.

Es cuanto ha de informarse al respecto, sin perjuicio de mejor criterio en Derecho, no obstante, V.I. resolverá.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 7 / 7
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento	
00860-2019/131452	Informe	Solicitudes y remisiones generales	2019/0727045	
Cargo	Firmante / Observaciones		Fecha/hora	
1 Director General				
2				