



**Ilma. Sra. Secretaria General Técnica de la
Consejería de Administración Pública y Hacienda.**

Ref: SG/2017/00779
Ref. ABC: 860-2017/88290

En relación al informe solicitado por V.I. sobre el “Anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja para 2018”, 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 período que los del Estado, atenderán al cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera e 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

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.		Pág. 1 / 5
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento		
00860-2017/88290	Informe	Solicitudes y remisiones generales	2017/0488811		
Cargo	Firmante /Observaciones		Fecha/hora		
1 Director General					
2					



autonomía financiera recogido en la Constitución, pudiendo encontrar también su fundamento en la genérica competencia de auto organización que se reconoce a las Comunidades Autónomas, (Pérez Royo).

En el caso de La Rioja, el artículo 32 de la Ley 11/2013, de 21 de octubre de Hacienda Pública de La Rioja, dispone que 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 2018, 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*

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág 2 / 5
Expediente	Tipo	Procedimiento		Nº Documento
00860-2017/88290	Informe	Solicitudes y remisiones generales		2017/0488811
Cargo	Firmante / Observaciones			Fecha/hora
1 Director General				
2				



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 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 *indisponible*, 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).

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.	Pág. 3 / 5	
Expediente		Tipo		Procedimiento	Nº Documento
00860-2017/88290		Informe		Solicitudes y remisiones generales	2017/0488811
Cargo		Firmante /Observaciones			Fecha/hora
1 Director General					
2					



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 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 2018, 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 64 artículos, estructurados en cinco títulos, divididos, a su vez, en capítulos. El anteproyecto cuenta, asimismo, articulado con trece disposiciones adicionales, una disposición transitoria y una disposición final. Existen, por último, nueve 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			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.		Pág. 4 / 5
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento		
00860-2017/88290	Informe	Solicitudes y remisiones generales	2017/0488811		
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 28 de julio de 2017, una memoria inicial de la Oficina de Control Presupuestario de fecha 14 de noviembre de 2017 y una memoria de Secretaría General Técnica de la Consejería de Administración Pública y Hacienda de igual fecha.

La documentación que ha sido remitida a esta Dirección General satisface las exigencias del artículo 45 de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, si bien 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 observaciones

1.- Regulación de la política de avales de la Comunidad Autónoma de La Rioja: 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.

2.- El artículo 51 estatuye un trámite de informes de la Oficina de Control Presupuestario y de la Dirección General de la Función Pública, sobre todos los acuerdos, convenios, pactos o instrumentos singulares afectantes a costes en materia de personal. Estos informes se califican como previos a la adopción de los acuerdos. Pues bien, la expresión "*para su plena efectividad*", puede introducir riesgos de seguridad jurídica en la interpretación del precepto y su aplicación, ya que inducen a error sobre la determinación del momento en que debe ser evacuado el trámite. Por ello, por razones de seguridad jurídica, se recomienda clarificar esta cuestión, asegurando la participación de los órganos administrativos señalados en un momento anterior a la adopción de los acuerdos, pactos, convenios o instrumentos.

Es cuanto ha de informarse al respecto, sin perjuicio de mejor criterio en Derecho, en Logroño a 14 de noviembre de 2017.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.		Pág. 5 / 5
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento		
00860-2017/88290	Informe	Solicitudes y remisiones generales	2017/0488811		
Cargo	Firmante / Observaciones		Fecha/hora		
1 Director General					
2					