



OPINIÓN LEGAL RELATIVA A LA CONSULTA PARA DETERMINAR SI LANBIBE/SERVICIO VASCO DE EMPLEO TIENE POTESTAD LEGAL PARA DICTAR UNA NORMA QUE ESTABLEZCA LAS CUANTÍAS MÍNIMAS DE DEUDA EXIGIBLE EN CONCEPTO DE PRINCIPAL PARA PRACTICAR LIQUIDACIONES EN LOS PROCEDIMIENTOS DE REINTEGRO (SUBVENCIONES Y RENTA DE GARANTÍA DE INGRESOS) Y, CASO DE NO TENERLA, CONOCER EL ÓRGANO COMPETENTE PARA EJERCER DICHA POTESTAD Y SU RANGO JURÍDICO.

35/2020 DDLCN - OL

I. INTRODUCCIÓN.

El día 15 de mayo de 2020 se nos traslada, vía correo electrónico, una solicitud de consulta legal sobre la cuestión reseñada en el encabezamiento del informe y en la que consta que la misma fue firmada por el Director de Servicios Generales de Lanbide el día 24 de abril de 2020 por el Director de Servicios Generales de Lanbide.

Lanbide/Servicio Vasco de Empleo es un organismo autónomo adscrito al Departamento de Empleo y Políticas Sociales.

En la solicitud de opinión legal, dirigida a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo, se plantean de forma razonada los términos de la consulta y se procede a encuadrar el contexto legal de la actuación que pretende llevar a cabo Lanbide, así como también las razonables dudas que le suscita a dicho ente la posibilidad legal de establecer por parte de Lanbide un importe mínimo por debajo del cual no se practicarían liquidaciones derivadas del ejercicio de sus competencias en materia de reintegros procedentes de subvenciones y renta de garantía de ingresos (RGI).

En resumen, se detallan los antecedentes de la consulta y las circunstancias más relevantes para contextualizar la petición de opinión legal sobre la cuestión planteada, todo ello con el fin de no vulnerar el ordenamiento jurídico vigente y actuar de manera adecuada.

Se emite la presente opinión jurídica en virtud de lo dispuesto en los artículos 5.2 y 6 de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco y en los artículos 7.1.b), 7.2 y 7.3 y 8.2 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, en relación, con el artículo 6.1 h) del Decreto 24/2016, de 26 de noviembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos, y con los artículos 12.1.a) y 14.1 del Decreto 71/2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno.



II. EL REINTEGRO DE SUBVENCIONES COMO OBLIGACIÓN LEGAL.

En relación con uno de los supuestos que plantea la consulta, esto es, la apertura expedientes de reintegro derivados de subvenciones concedidas por Lanbide, hay que resaltar la evidente conexión que debe existir entre la subvención y la finalidad que se pretende conseguir y que, obviamente, impone importantes limitaciones y controles en la utilización de los fondos públicos que constituyen la subvención.

Como principio general, el incumplimiento de la finalidad pública, cuya consecución se pretende con la subvención, determinará el reintegro de la misma y la recuperación por la Administración Pública de los fondos utilizados.

La subvención constituye una atribución patrimonial de fondos públicos sin contraprestación directa por el beneficiario, solo condicionada al cumplimiento de las condiciones establecidas en su concesión.

Estas condiciones constituyen la causa de la subvención y su incumplimiento determina que la subvención deje de tener causa. Esta desaparición sobrevenida de la causa da lugar, como en cualquier otro negocio jurídico, a la restitución de las prestaciones entre las partes, lo que en el caso de la subvención se materializa en el reintegro de los fondos entregados.

En caso de que no se produjese este reintegro la subvención pasaría a ser un negocio jurídico sin causa próximo a la donación pura del derecho civil.

No debemos obviar que el incumplimiento de las condiciones a las que se sujetó la subvención tiene una especial relevancia dada la naturaleza de los fondos entregados: fondos públicos.

Estos fondos están vinculados al cumplimiento de la finalidad pública cuya consecución se pretende con la subvención, permitiendo extender la calificación “pública” a los fondos concedidos a los particulares hasta que estos se apliquen efectivamente a la finalidad para la que se concedieron o hasta que se cumplan las condiciones a las que se sujetó su concesión.

En definitiva, mientras no sea cumplido el fin perseguido en los términos establecidos por la concesión los fondos continúan teniendo la naturaleza de públicos. En este sentido se pronuncia el artículo 38 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS) y el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la citada Ley.

Igual apreciación la tenemos en Euskadi en el Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco y en el Decreto 698/1991, de 17 de diciembre, por el que se regula el régimen general de garantías y reintegros de las subvenciones con cargo a los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi y se establecen los requisitos, régimen y obligaciones de las Entidades Colaboradoras que participan en su gestión.

La citada LGS establece unos preceptos de carácter básico dictados al amparo de lo establecido en el artículo 149.1. 13.^a, 14.^a y 18.^a de la Constitución (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, Hacienda y Bases del Régimen Jurídico de las

Administraciones Públicas). Por ello, constituye legislación básica la definición del ámbito de aplicación de la Ley, las disposiciones comunes que definen los elementos de la relación subvencional, el régimen de coordinación de actuación de las diferentes Administraciones Públicas, determinadas normas de gestión y justificación de las subvenciones, la invalidez de resolución de la concesión, las causas y obligados al reintegro de las subvenciones, el régimen material de infracciones y reglas básicas reguladoras de las sanciones administrativas en el orden subvencional.

A las Comunidades Autónomas compete el desarrollo de la normativa básica, potestad que incluye la de dictar las normas precisas para que esta materia quede completamente regulada, respetando el marco fijado en la normativa básica; dentro de este marco de regulación, las Comunidades autónomas tienen plena libertad de configurar su propia política subvencional. En definitiva, en lo que corresponde a la Comunidad Autónoma de Euskadi, los programas subvencionales, que impulsan Organismos Autónomos como Lanbide, tienen que tener en cuenta tanto la normativa básica del Estado, como la correspondiente a nuestra Comunidad en lo que no se oponga a la estatal, ya que, cumpliendo dicha condición, se encuentra plenamente vigentes. Todo ese paquete normativo será el que habrá que tener en cuenta a la hora de emitir la opinión legal que se nos solicita.

En tal sentido, el Tribunal Constitucional, en Sentencias 12/1992 y 13/1992, de 6 de febrero, o la 130/2013, de 5 de junio, ha venido a configurar el ámbito competencia entre el Estado y las Autonomías, y viene a decir que la facultad del gasto público no es un título competencia que pueda privarse a las comunidades autónomas.

Esta configuración de los fondos a reintegrar como ingresos de derecho público supone su incorporación al haber de la hacienda pública dentro del concepto de “derechos de contenido económico que, siendo de titularidad de la Administración General se obtengan a través del ejercicio de potestades administrativas”, de acuerdo a lo establecido por el artículo 5 de la Ley General Presupuestaria 47/2003, de 26 de noviembre.

Todo ello determinaría, a priori, la obligatoriedad por parte de la Administración concedente de tramitar y resolver aquellos expedientes en los que proceda el reintegro de subvenciones públicas.

Llegados a este punto, procede traer a colación lo dispuesto en el artículo 53.1 del Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, por lo que puede ayudar a acotar la cuestión planteada. Dice dicho apartado dispone que *“no será exigible el abono de la ayuda o subvención, y en su caso procederá el reintegro de las cantidades percibidas y la exigencia de los intereses legales que resultaren de aplicación desde el momento del pago de la ayuda o subvención.”*

Por consiguiente, bajo el epígrafe general de Reintegro se engloban actuaciones administrativas diferenciadas, aunque en algunos supuestos sí se encuentran interrelacionadas. Así, cuando se constata un incumplimiento por parte del beneficiario se debe proceder, previa tramitación del correspondiente expediente administrativo, a anular o revocar, en ocasiones parcialmente, la subvención concedida. Complementariamente, tanto si el beneficiario ha percibido cantidades anticipadas con cargo a la subvención concedida, o bien se comprueba el supuesto de incumplimiento una vez abonada la subvención, deberá tramitarse un genuino expediente de reintegro de las ayudas percibidas. En términos de la normativa recaudatoria, habrá de cuantificarse por el órgano que ha concedido la subvención la cuantía de las

cantidades a devolver, incluidos los intereses que correspondan. Esto supondría la cuantificación de la deuda o, si se quiere, la liquidación de la deuda en periodo voluntario.

Acotando todavía más la cuestión, habría que examinar si de la obligación de reintegro podrían declararse eximidos determinados beneficiarios, cuya cuantía a reintegrar fuese de muy escaso importe. Como principio general, la obligatoriedad en la tramitación de expedientes de reintegro de subvenciones evitaría desigualdades en la aplicación de las potestades públicas. Esto es, evitaría que algunos beneficiarios se sintieran agraviados por haber visto reintegradas sus subvenciones mientras otros no sufren tal situación. Si bien es cierto que no existe el principio de igualdad en la ilegalidad, tal y como ha reiterado el Tribunal Constitucional, también lo es que la credibilidad de la administración se resiente notablemente cuando ante dos comportamientos contrarios a la norma, en un caso actúa y en el otro lo deja pasar. La cuestión sin duda debe quedar bien delimitada y matizada para que su motivación aleje cualquier sospecha o favoritismo que, en el caso de la consulta de Lanbide, parece evidente que prima el interés por una gestión eficiente de los recursos públicos.

En definitiva, la cuestión se centraría en determinar si el reintegro de subvenciones constituye una potestad reglada o discrecional; si la Administración está obligada a tramitar el reintegro o si, por el contrario, tiene un margen de apreciación a la hora de su incoación. Esta disyuntiva es plenamente aplicable a la discusión doctrinal existente sobre la discrecionalidad u obligatoriedad de la incoación de procedimientos sancionadores.

Sobre esta cuestión, a favor del ejercicio de la potestad sancionadora como reglada, se ha pronunciado la Recomendación del Defensor del Pueblo de 21 de mayo de 2014 a la Generalitat Valenciana.

“El ejercicio de la potestad sancionadora es reglado, no discrecional; no es una opción para la Administración Pública. Este carácter reglado es el que coadyuva al ejercicio de la potestad pública sin desviación de poder (artículo 70.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa).”

En este mismo sentido se pronunció el Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, en sentencia de 4 octubre 2002.

“Que debemos estimar y estimamos el recurso contencioso-administrativo promovido ..., contra la desestimación presunta, por silencio administrativo, de la denuncia presentada ante la Consejería de Cultura del Gobierno de Cantabria interesando la adopción de medidas de protección y conservación del Patrimonio Cultural de Cantabria, así como la incoación de expediente sancionador a los que resulten ser responsables de las infracciones cometidas contra un bien de interés cultural sito en el municipio de Potes. Que debemos revocar y revocamos dicho acto administrativo, por ser contrario a Derecho, condenando al Gobierno de Cantabria a la incoación de expediente sancionador contra quienes resulten ser responsables de una presunta infracción muy grave contra la Ley de Patrimonio Cultural de Cantabria.”

En nuestro Derecho, es capital la distinción de las potestades administrativas en regladas, considerando como tales aquellas en que la ley determina agotadoramente todos y cada uno de los elementos de su ejercicio, de modo que a la Administración no le queda otro margen de apreciación que el de comprobar su concurrencia o no en cada caso, y discrecionales, en las que, sin perjuicio de la predefinición normativa de alguna de las condiciones de su ejercicio - cuando menos su existencia, competencia, procedimiento y fin que deben perseguir-, algunos de

sus aspectos quedan confiados a un margen de apreciación subjetiva de los órganos administrativos.

En la técnica u operación subvencional podemos distinguir dos momentos: la creación o institución de la subvención y su singularizado reparto u otorgamiento. Pues bien, aun cuando el establecimiento de las subvenciones pueda ser discrecional para la Administración, una vez anunciadas, comienza la regla y su reparto escapa del puro voluntarismo de la Administración (Así, el T.S. en la citada Sentencia de 3 de marzo de 1993 -Ar. 2094-).

Respecto de la Doctrina, y partiendo de las tesis parcialmente iniciadas por J. NIEVES BORREGO (quien, aun partiendo de la concepción de la subvención como una donación de derecho público, afirmó que, "aunque la Administración tiene, dentro del ámbito de la discrecionalidad, la posibilidad de establecer, crear o modificar originariamente una subvención, una vez creada, establecida o modificada en origen, esa subvención se convierte en reglada en cuanto a su otorgamiento y normas de realización, pudiendo dar lugar el incumplimiento de lo establecido a la posibilidad de reclamación en vía administrativa y jurisdiccional") y, especialmente, por G. FERNANDEZ FARRERES hoy son, en buena medida, compartidas por autores como J. M. DE LA CUETARA, S. MARTIN-RETORTILLO, o Ramón PARADA (quien califica a la subvención de acto reglado), entre otros.

Con carácter general, tenemos que acudir al artículo 34.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común, que dispone que los actos administrativos se ajustarán a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico y será determinado y "adecuado a los fines de aquellos" y al artículo 29 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que regula el principio de proporcionalidad en el ámbito de la potestad sancionadora.

Lo que es claro es que la LGS (Arts. 17, 37, 40 y 92) y su Reglamento dejan en manos de las normas que regulen las bases de concesión de las subvenciones la aplicación de criterios de proporcionalidad frente a posibles incumplimientos de las condiciones de la subvención. Sin embargo, es cierto también que, ante la ausencia de dichas bases en muchos casos, se ha tenido que acudir a los tribunales para pedir la aplicación del principio de proporcionalidad, bien para entender cumplida la subvención porque su cumplimiento se aproxime significativamente al cumplimiento total o, al menos, para aceptar una revocación parcial y proporcional al incumplimiento.

III. ANTECEDENTES DE LA CONSULTA LEGAL Y MARCO NORMATIVO SOBRE LA CUESTIÓN PLANTEADA.

Conforme se establece en el artículo 3º del **Decreto 75/2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Empleo y Políticas Sociales**, Lanbide/Servicio Vasco de Empleo queda adscrito a dicho Departamento.

Conforme a la **Ley 3/2011, de 13 de octubre, sobre Lanbide-Servicio Vasco de Empleo**, en su condición de organismo autónomo y a la hora de llevar a cabo sus actuaciones, tiene que actuar con eficacia y eficiencia en su funcionamiento (Artículo 2º.2), y corresponde a su Consejo de Administración elaborar los criterios de actuación del organismo (Art. 8. g), así como cuantas funciones establecen sus estatutos (Art. 8. l).

Dentro de sus recursos económicos están los siguientes (Art. 13. b):

*“b) Las tasas, los precios públicos y los productos y rentas de toda índole procedente de los bienes y derechos y los ingresos, ordinarios y extraordinarios, derivados del ejercicio de sus actividades incluidos los ingresos de naturaleza pública correspondientes a **procedimientos de reintegro tramitados por incumplimiento de obligaciones por beneficiarios de subvenciones concedidas con cargo a los presupuestos del organismo autónomo y los provenientes de sanciones.**”*

Su régimen jurídico es el establecido en el capítulo II del título III del **Decreto Legislativo 1/1997 de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco**. (Artículo 14) y su régimen presupuestario, económico-financiero, de control económico, de contabilidad y, en general, el relativo a las materias propias de la Hacienda General del País Vasco será el establecido para los organismos autónomos. (Artículo 15.1).

En cuanto a sus presupuestos, la precitada citada Ley 3/2011, en su artículo 15.2 señala que

*“Lanbide-Servicio Vasco de Empleo elaborará y aprobará con carácter anual el correspondiente anteproyecto de presupuesto y lo remitirá al Gobierno Vasco para que sea integrado, **de forma diferenciada, en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma.**”*

Por otra parte, el artículo 27.a) del mencionado Decreto Legislativo 1/1997 de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, establece que corresponde al Departamento competente en materia de hacienda y finanzas:

*“a) **La administración, gestión y efectividad de los derechos de la Hacienda General del País Vasco, en los términos establecidos en el ordenamiento.**”*

Igualmente, dicho Texto Refundido otorga a los organismos autónomos, artículo 29, competencias en tanto que entes institucionales para la preparación del anteproyecto de sus presupuestos y **la administración, gestión y efectividad de sus propios derechos económicos, en los términos previstos en las disposiciones correspondientes. (Artículo 29.a y b).**

El Artículo 53 del citado texto legal, al regular el tema del reintegro de subvenciones y ayudas públicas señala que **las cantidades a reintegrar tendrán la consideración de ingresos de derecho público.**

Los Estatutos de Lanbide fueron aprobados mediante Decreto 82/2012, de 22 de mayo, y en los mismos se recogen, como no podía ser de otra manera, gran parte de los contenidos de su ley de creación (Ley 3/2011, de 13 de octubre).

Dichos Estatutos otorgan a su Director General la competencia para resolver los procedimientos relativos al reconocimiento, denegación, revisión, modificación, suspensión y extinción de la renta de garantía de ingresos, en cualquiera de sus modalidades, y de la prestación complementaria de vivienda (Art. 10.2.h) y a su Dirección de Servicios Generales le corresponde, entre otras funciones, la relativa a realizar la gestión económica y tramitar las diferentes fases de ejecución presupuestaria ante órganos externos del organismo autónomo (Art. 13.g) así como la de implantar y desarrollar planes de gestión de procesos, mejora continua

y evaluación, **previa aprobación de los mismos por el Consejo de Administración del organismo** (Art. 13.m).

A la Dirección de Formación para el Empleo y Garantía de Ingresos le corresponde, entre otras funciones, la correspondiente a la instrucción de los expedientes relativos al reconocimiento, denegación, revisión, modificación, suspensión y extinción de la renta de garantía de ingresos, en cualquiera de sus modalidades, y de la prestación complementaria de vivienda así como también la incoación e instrucción de los expedientes sancionadores en materia de garantía de ingresos e inclusión social (Art. 15.2 apartados c) y e) de los Estatutos de Lanbide).

Dichas previsiones competenciales de atribuciones a los órganos antes citados son también reflejadas en la Ley de creación de Lanbide y evitamos su doble mención por ser coincidentes los términos.

Por lo tanto, en su condición de organismo autónomo, se rige por dicha Ley, sus estatutos, la normativa de los organismos autónomos (Arts. 7.3 a y 14) del Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, y **siempre bajo el control y supervisión del Departamento de Empleo**. De ahí que **su tratamiento, a efectos presupuestarios, sea igual que el del resto de organismos autónomos de la Administración General del País Vasco**.

El Artículo 11 de la **Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social**, define a la renta de garantía de ingresos como una prestación periódica y de derecho subjetivo de naturaleza económica, dirigida a las personas integradas en una unidad de convivencia que no disponga de ingresos suficientes para hacer frente, tanto a los gastos asociados a las necesidades básicas, como a los gastos derivados de un proceso de inclusión laboral o social. En tal sentido, le otorga la condición de **derecho subjetivo** para todas aquellas personas que cumplan los requisitos específicamente regulados para el acceso a la prestación, en la modalidad que resulte de aplicación (Artículo 12 del mismo texto legal). En desarrollo de dicha Ley, y en parecidos términos, aparece definida la naturaleza de la renta de garantía de ingresos (o RGI) en el artículo 3º del Decreto 147/2010, de 25 de mayo, de la Renta de Garantía de Ingresos.

Además, dicho Decreto, en su artículo 56, hace referencia al reintegro de prestaciones indebidas, regulándose el procedimiento en el artículo 57 y siguientes.

Por su parte, el **Reglamento de Recaudación de la Hacienda General del País Vasco, aprobado mediante Decreto 212/1998, de 31 de agosto, atribuye al Departamento de Hacienda y Economía la dirección y supervisión de la gestión recaudatoria de la Hacienda General del País Vasco en periodo voluntario y la gestión recaudatoria en periodo ejecutivo.**

En similar sentido, y en lo que se refiere a la competencia, debemos acudir al artículo 10.1.e) del **Decreto 24/2016, de 26 de noviembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País vasco** y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos, que atribuye al Departamento de Hacienda y Economía el área de actuación de la «*Tesorería*».

Además, el artículo 11. d) del **Decreto 168/2017, de 13 de junio, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Hacienda y Economía**, establece que la **Dirección de Política Financiera** ejercerá las atribuciones relativas a:

«La dirección de la gestión recaudatoria, en período voluntario, de ingresos de derecho público no tributarios, excepto precios públicos. La gestión recaudatoria, en período ejecutivo, por cualquier concepto, incluida la derivación de la deuda a los responsables subsidiarios. Asimismo, le corresponden todas las competencias atribuidas en el Reglamento de Recaudación de la Hacienda General del País Vasco al departamento competente en materia de tesorería, salvo las atribuidas a la Viceconsejería de Economía, Finanzas y Presupuestos».

Por otro lado, el artículo 4 del anteriormente citado Decreto 698/1991, de garantías y reintegros de subvenciones, abunda en la idea de que la competencia en fase de intervención, con respecto a los procedimientos de inicio de reintegro derivados de actuaciones interventoras, es del Departamento de Hacienda y Finanzas. Y ello, sin perjuicio de la competencia que ostenta Lanbide (como entidad colaboradora, art. 6) para iniciar el procedimiento de reintegro en fase voluntaria, previo a la fase ejecutiva. Dice dicho artículo lo siguiente:

“Artículo 4

1. En los supuestos en que el beneficiario de una subvención o ayuda con cargo a los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi no utilice la misma para el destino específico para el que se solicitó y concedió, no realice la actuación que dio origen a la subvención o ayuda, no justifique su aplicación a los fines determinados para los que se interesó o, en general, incumpla las obligaciones establecidas en el artículo 31-4 de la Ley 1/1991, de 30 de mayo, o en la norma reguladora correspondiente, vendrá obligado a reintegrar la cuantía concedida y percibida más los intereses legales que resultaren de aplicación.

2. El órgano competente para iniciar el procedimiento de reintegro será aquel que dictó el acto administrativo de concesión de la ayuda o subvención. En todo caso, la resolución declarativa de pérdida del derecho a la subvención o ayuda llevará implícita la obligación de reintegro de las cantidades correspondientes conforme a lo establecido en el párrafo precedente. Este mismo órgano será el competente para tramitar y resolver el expediente de reintegro de conformidad al procedimiento descrito en el artículo siguiente.

3. Si la obligación de reintegrar una ayuda o subvención resultare de actuaciones derivadas del ejercicio del control interventor, el órgano competente para dictar la correspondiente resolución de inicio del procedimiento de reintegro será el Director de Intervención del Departamento de Hacienda y Finanzas. Este mismo órgano será el competente para tramitar y resolver el expediente de reintegro de conformidad al procedimiento descrito en el artículo siguiente.”

Parece obvio indicar que, a la hora de recaudar ingresos de derecho público, la Hacienda General del País Vasco tiene el deber de realizar todas las actuaciones posibles contempladas en la normativa para tratar de obtener el cobro de los créditos públicos.

Tal y como ya hemos expuesto, las cantidades a reintegrar tienen la consideración de ingresos de derecho público, lo que supone que, de acuerdo con la Ley General Presupuestaria y demás normativa autonómica que regula esta materia, la Hacienda pública vasca goza de prerrogativas para su exacción.

Obviamente, dicha actuación recaudatoria debe regirse por unos parámetros que contemplen los **criterios de eficacia y economía**, principios éstos establecidos en el artículo 3 del Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, y que son aplicables al ámbito de la gestión recaudatoria.

En tal sentido es evidente, y así lo plantea Lanbide en su consulta, que determinadas actuaciones administrativas de reintegro dan lugar a que, en muchas ocasiones, la

documentación y seguimiento de algunas deudas, por su escasa cuantía, origine un coste superior al recurso efectivo en que se materializa, y su exacción genera unos costes muy superiores a los recursos que potencialmente pudieran derivarse de aquéllas, es decir **un claro desequilibrio en la ecuación del coste/beneficio**.

En consecuencia, se trataría de evitar actuaciones recaudatorias que resulten antieconómicas a la Hacienda General del País Vasco, dado que para ciertos importes los costes generados por dichas gestiones son sustancialmente superiores a los recursos que potencialmente podrían obtenerse.

Es por ello que la evidente inicial incidencia económica negativa en el presupuesto de ingresos que representaría el hecho de no practicar dichas liquidaciones o la anulación de ciertos créditos de escasa cuantía, se vería compensada sin duda por un ahorro en los medios empleados para su recaudación.

En tal sentido, **el principio de proporcionalidad** en las actuaciones recaudatorias, viene a significar que la Administración Pública, debe de tener una actuación proporcionada, es decir, que los fines que la misma persigue deben guardar una relación/equilibrio con los medios empleados para lograrlos, y no existir una manifiesta desproporción entre el importe de la deuda y los medios utilizados para su liquidación, **ya sea en fase voluntaria o ejecutiva**.

Estas limitaciones son las que justifican el más que razonable deseo de Lanbide, de cara a resolver su situación respecto de los numerosos expedientes de reintegro de escasa cuantía que presentan estas características. Dicho de otra manera, establecer y concretar el umbral por debajo del cual se genera un coste mayor al recurso efectivo que se pretende recaudar.

Se trataría en definitiva de no notificar o dar de baja aquellas deudas de escasa cuantía respecto de las que no se va a continuar la gestión recaudatoria por motivos estrictamente económicos, dado que dichas cuantías resultan insuficientes para la cobertura del coste que representa su exacción y recaudación, evitando así determinadas actuaciones recaudatorias que supongan una rentabilidad negativa para la Hacienda General del País Vasco.

Pues bien, la cobertura legal para llevar a cabo la iniciativa que propone Lanbide la encontraríamos en el artículo 3 «Actuación pública» del Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco (en adelante, TRLPPOOHGPV) aprobado por el Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre.

Dicho artículo establece a esta **Administración Pública el deber de observar los principios de economía y eficacia en su actuar en las materias propias de la Hacienda General del País Vasco, en este caso en el ámbito de la gestión recaudatoria**.

Por otra parte, en el artículo 16 de la **Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria**, al referirse expresamente a este supuesto, esto es, a derechos económicos de baja cuantía, establece lo siguiente:

“El Ministro de Hacienda podrá disponer la no liquidación o, en su caso, la anulación y baja en contabilidad de todas aquellas liquidaciones de las que resulten deudas inferiores a la cuantía que fije como insuficiente para la cobertura del coste que su exacción y recaudación representen.”

Precepto éste que podríamos pensar que, resultaría de aplicación supletorio para colmar la laguna legal existente en nuestro ordenamiento autonómico, si no se considerara como suficiente soporte la deducción de tal criterio del principio general de proporcionalidad ya expresado y recogido en el citado artículo 3 del TRLPPOOHGPV, obrándose en tal caso de la manera expresada en el apartado segundo párrafo anteúltimo de la **exposición de motivos del mismo texto refundido cuando señala lo siguiente**:

«Dentro, ya, del ámbito de competencia de la Comunidad Autónoma de Euskadi, y en ejercicio de aquélla, el artículo 2 dispone que la ordenación específica de la Hacienda General del País Vasco y de las materias propias de la misma, se integra con las normas, de proyección más general, de derecho administrativo emanadas de la misma Comunidad. Solamente en defecto de este conjunto normativo integrado que constituye la ordenación propia de la Comunidad Autónoma de Euskadi, tendrá valor supletorio el derecho estatal, regla esta que no se contiene en la presente ley por venir ya establecida en el Estatuto de Autonomía, aunque ello no constituye óbice para hacer alusiones concretas al derecho estatal supletorio en algunos preceptos de la ley».

Pues bien, conforme a lo expuesto en el párrafo anterior, el artículo 2.f) «Régimen normativo» del Reglamento de Recaudación de la Hacienda General del País Vasco, aprobado por Decreto 212/1998, de 31 de agosto, viene a remarcar ese régimen de supletoriedad de la normativa estatal frente a la autonómica, cuando establece que la gestión recaudatoria de la Hacienda General del País Vasco se rige por «Las normas del Estado en la materia, no incluidas en la letra c) anterior, especialmente el Reglamento General de Recaudación, a falta de regulación en la normativa autonómica».

En tal sentido, el precitado artículo 16 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, disposición legal de referencia en la regulación del funcionamiento financiero del sector público estatal y, por extensión, del resto de administraciones públicas territoriales del Estado —aplicable de manera supletoria en nuestro ámbito normativo ex artículo 2.f) del Reglamento de Recaudación de la Hacienda General del País Vasco— prevé «la anulación y baja en contabilidad de todas aquellas liquidaciones de las que resulten deudas inferiores a la cuantía que fije como insuficiente para la cobertura del coste que su exacción y recaudación representen».

Por otra parte, el Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, en su **artículo 14** establece lo siguiente:

“Regulación

*Sin perjuicio de lo señalado en los artículos 12 y 13, los **organismos autónomos** se regirán, en relación con las materias propias de la Hacienda General del País Vasco, por las disposiciones referentes a las mismas que les sean de expresa aplicación y, en lo que no las contradigan, **por las demás normas aplicables a toda entidad de la Comunidad Autónoma que se rija por el derecho público o, en defecto de éstas, por las establecidas para la Administración de la Comunidad Autónoma.**”*

Y en el 40.2 del mismo texto legal señala lo siguiente:

“Efectividad.

***2. La gestión recaudatoria, dentro del período voluntario de pago, se entiende atribuida a los órganos de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma y de sus organismos autónomos, en relación con sus propias competencias administrativas, salvo disposición expresa en contrario, bajo la dirección y supervisión del Departamento que establezcan las normas orgánicas. Dentro del período ejecutivo la gestión recaudatoria corresponde al Departamento competente en materia de tesorería.**”*

Cuestión a discutir y analizar es si la atribución de competencia que otorga expresamente el artículo 16 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria al Ministro de Hacienda para fijar la cuantía que se deba considerar como insuficiente para la cobertura del coste de exacción y recaudación puede o no entenderse hecha en nuestro ordenamiento interno,

mutatis mutandi, al Consejero de Economía y Hacienda del Gobierno Vasco, para que éste pueda, consiguientemente, hacer algo parecido mediante Orden, o si tal atribución encontraría sus limitaciones en nuestra normativa autonómica. Aspectos éstos que abordaremos a continuación y que, además, lo haremos de una manera curiosa, porque, primero, vendrá la respuesta que ha dado nuestro ordenamiento jurídico al tema y, a continuación, las dudas que sobre su validez y conformidad a derecho planteamos en aras de encontrar el mejor acomodo a Derecho de la solución que se quiera adoptar respecto de la consulta legal que plantea Lanbide. Que, sin duda, es merecedora de ser atendida sin perder de vista su contextualización y el marco jurídico que le afecta, esto es, como un tema que afecta a la Hacienda General del País Vasco.

IV. REGULACIÓN LEGAL DE LA CUESTIÓN PLANTEADA, VACÍO LEGAL Y ESCENARIOS A CONSIDERAR.

En el Boletín Oficial del País Vasco (BOPV) de 19 de julio de 2019 fue publicada la **Orden de 9 de julio de 2019, del Consejero de Hacienda y Economía**, por la que se concretan los supuestos y se fijan los **importes mínimos para dar de baja o anular derechos económicos de baja cuantía**.

Dicha Orden, en su exposición de motivos, indicaba la necesidad de que toda actuación de la Comunidad Autónoma de Euskadi en las materias propias de su Hacienda General debe estar regida por los principios de economía y eficacia administrativa, y por ello hace aconsejable la adopción de medidas que minimicen los costes derivados de las exigencias formales de gestión, tanto relativas a la realización de los ingresos y gastos públicos como a su contabilización. Es decir, similar planteamiento al de Lanbide.

Y seguía diciendo lo siguiente:

*“ El artículo 16 “Derechos económicos de baja cuantía” de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, disposición legal de referencia en la regulación del funcionamiento financiero del sector público estatal, **aplicable de manera supletoria en nuestro ámbito normativo ex artículo 2.f) del Reglamento de Recaudación** de la Hacienda General del País Vasco aprobado por Decreto 212/1998, de 31 de agosto, contempla la posibilidad de **que el órgano competente para ello disponga** “la no liquidación o, en su caso, la anulación y baja en contabilidad de todas aquellas liquidaciones de las que resulten deudas inferiores a la cuantía que fije como insuficiente para la cobertura del coste que su exacción y recaudación representen”.*

A continuación, en su articulado (Art. 2º) se fijaba el importe mínimo para practicar liquidaciones en periodo voluntario, 25 euros, y en el artículo 3º se fijaba el importe mínimo para dictar providencias de apremio, 12 euros. Siempre en ambos casos se refería al órgano competente en materia de recaudación.

Finalmente, en su artículo 4º, se establecían los mecanismos de anulación y baja en contabilidad de deudas apremiadas.

Sin embargo, **sólo cuatro días más tarde**, concretamente en el Boletín Oficial del País Vasco de 23 de julio de 2019, se publica la **Orden de 19 de julio de 2019**, del Consejero de Hacienda y Economía, por la que **se anula la Orden de 9 de julio de 2019**, del Consejero de Hacienda y Economía, por la que se concretan los supuestos y se fijan los importes mínimos para dar de baja o anular derechos económicos de baja cuantía.

El motivo que se da para su anulación es que se ha producido “*un error en la tramitación*”.

Ya apuntaremos que, sin conocer dicho error, entendemos que dicha Orden fue probablemente anulada porque la misma se tramitó sin contar con el preceptivo informe de legalidad. Esto es, no se siguió en su totalidad el procedimiento de tramitación de la Orden, previsto en la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General.

Es un hecho cierto que, a la vista de la naturaleza, rango y cobertura jurídica de la Orden aprobada, no se recabó informe de legalidad o, en su caso, dictamen de la COJUA relativo a la propuesta.

Y tal apreciación la hacemos porque es claro que la citada Orden de 9 de julio, **no desarrollaba directamente norma propia de esta Comunidad en la que se contenga previsión específica en materia de derechos económicos de baja cuantía** (como sí lo hacen, por ejemplo, la Comunidad de Navarra y los Territorios Históricos de Alava, Gipuzkoa y Bizkaia, que cuentan con tal previsión en sus propias leyes), sino que, por el contrario, el informe jurídico de la Asesoría Jurídica del Departamento de Hacienda y Economía, promotor de la iniciativa se remite en este aspecto a la normativa existente en el ámbito estatal, y sobre dicha normativa descansa su justificación.

Por tanto, es probable que la ausencia del citado informe, además de otras cuestiones adyacentes que desconocemos, hiciera que la vigencia de la misma fuera tan escasa y con nulos efectos. En consecuencia, volvemos al punto de partida y a la duda razonable.

V POSIBLE VACÍO LEGAL Y ÓRGANO COMPETENTE PARA REGULAR EL TEMA.

Comenzaremos diciendo que la precitada Orden de 9 de julio de 2019, del Consejero de Hacienda y Economía, por la que se concretan los supuestos y se fijan los importes mínimos para dar de baja o anular derechos económicos de baja cuantía, expresamente derogada poco después de su aprobación mediante Orden de 19 de julio de 2019, por errores en su tramitación, resolvía de forma clara la primera de las cuestiones planteadas por Lanbide, en el sentido de que **Lanbide no tiene capacidad jurídica para establecer una cantidad mínima de deuda exigible (en concepto de principal) a los efectos de practicar liquidaciones correspondientes a procedimientos de reintegro.**

Debemos entender, además, que estos procedimientos son los relativos tanto al ámbito subvencional como a las prestaciones económicas de RGI y PCV, a las que la Ley 3/2011 les confiere la naturaleza de derecho subjetivo.

Sobre la segunda cuestión objeto de consulta legal, en la que se solicita que se determine quién ostenta esta competencia, cabrían dos respuestas. La corta, en cuanto que ya se ha materializado la competencia en la Orden derogada y ha sido ejercida por el Consejero de Hacienda y Economía. De tal manera que una nueva Orden, correctamente tramitada, volviera a dar la misma respuesta en cuanto al órgano competente para establecer dicha cuantía mínima.

La larga y más reflexiva, supondría entrar a examinar la legalidad de la Orden de 9 de julio de 2019 (sin perjuicio de que haya sido derogada expresamente), y que quizás no sea el objeto de la opinión legal que se solicita, pero, obiter dicta, ya advertimos que este letrado mantiene **serias dudas sobre la competencia del Consejero de Hacienda para regular esta excepción respecto de los reintegros de baja cuantía.** De hecho, la Orden fue anulada por error en su tramitación y la misma no ha sido informada por esta Dirección ni por la COJUA.

Por esta razón, resulta además adecuado examinar la documentación obrante en el expediente correspondiente a la citada Orden de 9 de julio de 2019, en especial el **informe de control económico-normativo** y en el que se dice lo siguiente:

*“1. En cuanto al procedimiento de tramitación, señalar que el expediente no contiene toda la documentación prevista en la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General, aún cuando del propio contenido del proyecto podría derivarse tal condición por lo que **se echa en falta análisis adicional sobre la naturaleza, rango y cobertura jurídica de la orden propuesta y en particular, sobre la no procedencia de recabar informe de legalidad o, en su caso, dictamen de la COJUA relativo a la propuesta, habida cuenta de que la orden proyectada no desarrolla directamente norma propia de esta Comunidad en la que se contenga previsión específica en materia de derechos económicos de baja cuantía** (como sí lo hacen por ejemplo la Comunidad de Navarra y los Territorios Históricos de Alava, Gipuzkoa y Bizkaia, que cuentan con tal previsión en sus propias leyes), sino que el informe jurídico de la Asesoría Jurídica del Departamento de Hacienda y Economía, promotor de la iniciativa (que concluye el ajuste a derecho de la iniciativa) se remite en este aspecto a la normativa existente en el ámbito estatal.”*

Y es que, en efecto, y así lo hemos indicado antes, hay que tener en cuenta que dicha Orden de 9 de julio de 2019, se sostenía en lo previsto en el artículo 16 de la Ley General Presupuestara, **que se aplica supletoriamente, todo ello en razón a lo previsto en el artículo 2.f) del Reglamento de Recaudación de la Hacienda General del País Vasco aprobado por Decreto 212/1998, de 31 de agosto.**

Ahora bien, entendemos que **esta aplicación supletoria no puede alcanzar a la determinación del órgano competente en la Administración de la CAE, máxime cuando sobre esta cuestión sí tenemos regulación autonómica.**

Y así, traemos a colación lo establecido en el artículo 2 de nuestra Ley de Principios Ordenadores:

“Artículo 2 Normativa reguladora

1. La Hacienda General del País Vasco se regirá por la presente ley, así como por las demás emanadas de la Comunidad Autónoma de Euskadi y otras que le sean de aplicación, referentes a las materias propias de aquélla y, en cuanto no contradigan a las mismas, por las disposiciones reglamentarias dictadas en su desarrollo y/o ejecución.

2. Serán objeto de ley los principios básicos referentes a las materias propias de la Hacienda General, así como aquellos otros extremos reservados expresamente en la presente ley.

3. La aprobación de las disposiciones reglamentarias a las que se refiere el párrafo 1 corresponderá al Gobierno, salvo que se haya atribuido expresamente al Consejero del Departamento competente en materia de hacienda y finanzas en virtud de una ley o de un decreto del Gobierno, previa aprobación del Lehendakari en este último caso.

4. En defecto de las normas a que se refieren los párrafos anteriores, regirán las de derecho administrativo emanadas de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

5. Corresponde al Consejero del Departamento competente en materia de hacienda y finanzas la facultad de dictar disposiciones interpretativas o aclaratorias de todas las normas reguladoras de la Hacienda General del País Vasco, legales o reglamentarias, de aplicación directa o supletoria, a excepción de las del Estado que resultaren ser de obligatoria observancia para la Comunidad Autónoma. Dichas disposiciones adoptarán la forma legalmente establecida para los reglamentos que aprueben los Consejeros del Gobierno, aunque su

contenido se integrará con el de la norma interpretada o aclarada, y serán de obligado acatamiento para los órganos y entes de la Comunidad.”

Sentado todo lo anterior, añadiremos algunas reflexiones de carácter complementario.

Y así, debemos indicar que **tampoco cabe, por razón del objeto, contemplar excepción alguna para que sea Lanbide la que establezca esa cuantía mínima por debajo de la cual no proceda la liquidación de los derechos económicos.**

De tramitarse una norma reglamentaria que a futuro regule estos supuestos deberá ser en ella donde se contemple la forma de actuar, los límites y, en su caso, la especificidad de Lanbide a efectos de liquidaciones, pero todo ello dentro del marco general de la Hacienda del País Vasco (estamos hablando de recaudación de ingresos públicos) y con el rango adecuado de Decreto del Gobierno Vasco, puesto que así lo establece el artículo reseñado anteriormente.

Es evidente que, tanto los derechos económicos procedentes de reintegros subvencionales como de los correspondientes a la RGI y prestación complementaria de vivienda (PCV) por cantidades indebidamente percibidas, deben tener la consideración de ingresos de derecho público, de conformidad con lo establecido en los artículos 31 y 31 de la Ley de Principios Ordenadores. Ahora bien, con respecto a los segundos es necesario efectuar un pequeño ejercicio interpretativo, aunque sin embargo no existe controversia alguna sobre este punto.

En todo caso, pese que la utilización por la citada Orden de 9 de julio de 2019 de la expresión “recursos de derecho público a favor de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi y sus organismos autónomos” no sea la más acertada, la misma se puede considerar inocua, esto es, no posibilita en ningún caso interpretaciones diferentes.

Por consiguiente, **el ámbito de actuación de Lanbide es el genérico para todos los Departamentos de la Administración General y los organismos autónomos, y se limita a la gestión recaudatoria, dentro del período voluntario de pago, de los derechos económicos que le correspondan en el ejercicio de sus competencias administrativas**, todo ello en base a lo establecido en el artículo 40.2 de la Ley de Principios Ordenadores.

Como observación colateral a realizar es la referida al principio de eficiencia, que es en el que se basa la decisión no liquidar determinados derechos económicos, por el superior coste que supondría su exacción. Ello conduce a que la Administración Pública tenga que alcanzar sus finalidades en relación con el bien público, con el menor coste económico posible.

Aunque en la letra J) del artículo 3 de la **Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público** este principio está plenamente contemplado (*“Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos”*), no sucede lo mismo con el mismo artículo 3 del Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, en el que se postula que la actuación administrativa debe regirse por criterios de **eficacia y economía**.

Es obvio que, desde un punto de vista práctico, el límite de 25 euros por liquidación practicada que contemplaba la Orden ya derogada no parece que tenga los efectos operativos que, pueden intuirse, persigue Lanbide (en otras administraciones las cuantías también son también bastante reducidas tal y como referiremos más adelante). Esa cuantía correspondería a pequeños ajustes que se pueden producir en expedientes de RGI por cantidades indebidamente percibidas.

Puede estimarse, en cambio, que es casi imposible que ello se produzca en expedientes subvencionales. Hay que tener en cuenta que esos pequeños ajustes se producen con carácter

previo en la liquidación final cuando finaliza la actividad subvencional. Es decir, no existen cantidades previamente entregadas que deben reintegrarse por esas mínimas cuantías, ya que la liquidación está perfectamente ajustada.

Finalmente hay aspectos procedimentales de la citada Orden de 9 de julio de 2019 que no pueden soslayarse, en cuanto que en la Orden se contemplaban varias posibilidades:

1º.- **La no liquidación.** Esta posibilidad no excluye la obligación de que por los órganos gestores de Lanbide se realicen las actuaciones dirigidas a cuantificar el importe del reintegro (esto es, el derecho económico que asiste a Lanbide), lo cual es necesario en su caso para el inicio del procedimiento correspondiente.

Acreditado que no alcanza la cuantía mínima establecida, esta circunstancia comportaría el **archivo de actuaciones, sin inicio de expediente alguno ni notificaciones a los interesados del procedimiento**, sobre base de lo establecido en el artículo 55 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (habría reducción de actuaciones administrativas de cara a terceros).

“Artículo 55. Información y actuaciones previas.

“1. Con anterioridad al inicio del procedimiento, el órgano competente podrá abrir un período de información o actuaciones previas con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento.

Las actuaciones previas serán realizadas por los órganos que tengan atribuidas funciones de investigación, averiguación e inspección en la materia y, en defecto de éstos, por la persona u órgano administrativo que se determine por el órgano competente para la iniciación o resolución del procedimiento.”

2º.- Una segunda posibilidad es **que el expediente de reintegro se haya iniciado**, pero antes de que se dicte la resolución (que es la que determina o liquida la deuda que tiene el tercero con la Administración), se comprueba que la cantidad inicialmente prevista no era adecuada. Esto es, sucede que, tras las alegaciones del tercero, la cuantía es finalmente inferior al límite establecido, por lo que no procede la liquidación. Debe dictarse resolución administrativa, en la que se establece la no procedencia de reintegro alguno, debiendo notificarse dicha resolución. No existe reducción relevante de actuaciones administrativas.

3º.- El tercer escenario es todavía más complejo, y es el correspondiente a la previsión contenida en el artículo 1 en que se prevé que *“se anularán y se darán de baja en contabilidad las practicadas”*, siempre, naturalmente, cuando su importe sea inferior a la cuantía establecida.

Dejando las cuestiones contables, que siempre van asociadas a lo principal, parece que la utilización de la expresión “anulación” hace referencia a la existencia de una liquidación ya realizada, conforme a una resolución administrativa de reintegro adoptada por el órgano competente.

Pero el problema surge cuando hay que determinar cuáles habrían de ser las liquidaciones a anular, que exigen una resolución de revocación (El artículo 109 de la Ley 39/2015 establece que las Administraciones Públicas podrán revocar, mientras no haya transcurrido el plazo de prescripción, sus actos de gravamen o desfavorables, siempre que tal revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, ni sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico).

Ahora bien, esta previsión en principio se aplicaría sólo a aquellas resoluciones de liquidación posteriores a la entrada en vigor de la Orden de 9 de julio de 2019 o, en su caso, a la norma que se apruebe en su día. Pero esto podría conllevar notables contratiempos, porque la

revocación exigiría la devolución de estas pequeñas cantidades por parte de Lanbide a un buen número de interesados.

Si la anulación traspasase hacia atrás la vigencia de la Orden que regulara ese tema, la situación se podría volver muy difícil de gestionar y provocaría un colapso administrativo, justo lo contrario de lo que se pretende con la norma que se vaya a aprobar.

4º.- Quizás, pero sin poder modificar cuantías, sí cabría la posibilidad de que, mediante una Orden de la Consejera de Empleo, se regulasen los aspectos procedimentales necesarios para responder a esta problemática, todo ello, con base en la Disposición final segunda del Decreto 147/2010, de la Renta de Garantía de Ingresos, que prevé un desarrollo reglamentario del mismo, y previa cobertura legal de la norma que vaya a regular este tema.

VI. ESCENARIOS A CONSIDERAR. NORMAS APROBADAS EN OTRAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y EN EL ESTADO. SU CONTEXTUALIZACIÓN LEGAL.

Respeto de otras normas de naturaleza análoga a la derogada Orden de 9 de julio de 2019, traemos a colación algunos ejemplos de regulación normativa del tema, tanto a nivel estatal como autonómico, si bien responden a distintas contextualizaciones que matizaremos caso por caso.

Así, en la **Comunidad Foral de Navarra**, podemos ver como el artículo 17 de la Ley Foral 13/2007, de 4 de abril, de la Hacienda Pública de Navarra, hace referencia a los derechos económicos de baja cuantía y **expresamente autoriza al Consejero de Economía y Hacienda** para disponer la no liquidación de deudas o, en su caso, la anulación y baja en contabilidad de todas aquellas liquidaciones de las que resulten deudas inferiores a la cuantía que fije como insuficiente para la cobertura del coste que su exacción y recaudación representen. Es decir, hay una expresa habilitación legal al efecto, de ahí que no sea extraño que hayan llevado a cabo el ejercicio de dicha habilitación aprobando la **Orden Foral 99/2017, de 11 de agosto**, del Consejero de Hacienda y Política Financiera, por la que se fijan los importes mínimos de determinados recursos de derecho público cuya cuantía se considera como insuficiente para la práctica de liquidaciones o para la anulación y baja en contabilidad de las liquidaciones practicadas. (Boletín Oficial de Navarra, de 18-09-2017).

Otro tanto ha ocurrido en **Canarias**, donde se aprobó la Orden de 17 de diciembre de 2018, de la Consejería de Hacienda, por la que se dispone la no liquidación o la anulación y baja en contabilidad de deudas cuya cuantía sea igual o inferior a determinado importe (Boletín Oficial de Canarias de 28 de diciembre de 2018,). Dicha Orden esta soportada jurídicamente por el artículo 16 de la **Ley 9/2006, de 11 de diciembre, Tributaria de la Comunidad Autónoma de Canarias**, y por el artículo 18 de la **Ley 11/2006, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública Canaria**.

También nos encontramos en la **Comunidad de Madrid** con la Orden de 4 de febrero de 2010, de la Consejería de Economía y Hacienda, por la que se fija la cantidad estimada como mínima suficiente para cubrir el coste de exacción y recaudación de deudas en período ejecutivo. **Dicha Orden esta soportada jurídicamente por el artículo 37.3 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid**.

En la **Comunidad de Cantabria** nos encontramos con la Orden HAC/33/2010, de 27 de diciembre, por la que se regula la no exacción de liquidaciones de pequeña cuantía correspondientes a tributos y otros recursos no tributarios de naturaleza pública gestionados por la Agencia Cántabra de Administración Tributaria. Dicha Orden está soportada jurídicamente por

el artículo 10, apartado número tres de **Ley de Cantabria 14/2006, de 24 de octubre, de Finanzas de Cantabria**, el apartado dos del artículo 3º de la **Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria** y el apartado tres del artículo 8 de la **Ley 14/2006, de 24 de octubre, de Finanzas de Cantabria**.

Por último, traemos también a colación la **Orden estatal HAC/2816/2002, de 5 de noviembre, por la que se desarrolla el artículo 41.3 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria**, en relación con determinados recursos de derecho público recaudados por la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

El marco objetivo de esta Orden comprende tanto las deudas liquidadas por las distintas Administraciones Públicas por un importe inferior al establecido en la presente Orden y cuya gestión se haya encomendado a la Agencia Estatal de Administración Tributaria en vía de apremio, y que permanezcan pendientes de cobro, como las deudas liquidadas por dichas Administraciones cuya gestión pudiera encomendarse en el futuro y que no superen el importe mínimo que se determina.

Por lo tanto, dicha Orden dispone la no exigibilidad por la Agencia Estatal de Administración Tributaria en vía de apremio de cualquier ingreso de derecho público cuya liquidación sea competencia de órganos de distintas Administraciones Públicas, siempre que su cuantía sea inferior a 6 euros.

Recordemos que el Art. 41.3 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria, **aprobado por el Real Decreto Legislativo 1091/1988**, de 23 de septiembre decía lo siguiente:

“1. Los derechos de la Hacienda Pública declarados prescritos serán baja en las respectivas cuentas, previa tramitación del oportuno expediente.

2. La declaración y exigencia de las responsabilidades a que, en su caso, haya lugar por la prescripción de créditos de la Hacienda Pública se ajustará a lo prevenido en el título VII de la presente Ley.

*3. **Se autoriza al Ministerio de Economía y Hacienda** para que pueda disponer la no liquidación o, en su caso, la anulación y baja en contabilidad de todas aquellas liquidaciones de las que resulten deudas inferiores a la cuantía que estime y fije como insuficiente para la cobertura del coste que su exacción y recaudación representen.”*

Este texto refundido fue derogado por la Disposición derogatoria única de la **Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, si bien con las excepciones que se indican en su Disposición derogatoria única**. No obstante, la nueva Ley 47/2003, en su **artículo 16**, viene a sustituir dicho precepto en parecidos términos a lo que venía disponiendo el texto derogado y dice lo siguiente:

“Artículo 16. Derechos económicos de baja cuantía.

***El Ministro de Hacienda podrá disponer la no liquidación** o, en su caso, la anulación y baja en contabilidad de todas aquellas liquidaciones de las que resulten deudas inferiores a la cuantía que fije como insuficiente para la cobertura del coste que su exacción y recaudación representen.”*

Lo anterior se completa, a nivel estatal, con la publicación en el Boletín Oficial del Estado del 13 de agosto de 2019, de la **Resolución de 29 de julio de 2019, conjunta de la Intervención General de la Administración del Estado y de la Dirección General de la Agencia Estatal de Administración Tributaria**, por la que se acuerda la anulación y baja en contabilidad de todas aquellas liquidaciones correspondientes a recursos de derecho público de

la **hacienda pública estatal** recaudados por la Agencia Estatal de Administración Tributaria de las que resulte una deuda pendiente de recaudar por importe inferior a tres euros.

VII.- CONCLUSIONES.

1. Tanto los derechos económicos procedentes de reintegros subvencionales como los correspondientes a la renta de garantía de ingresos (RGI) y a la prestación complementaria de vivienda (PCV) por cantidades indebidamente percibidas, tienen la consideración de ingresos de derecho público.
2. Ello conlleva, a priori, la obligatoriedad por parte de la Administración concedente, en este caso Lanbide, de tramitar y resolver aquellos expedientes en los que proceda el reintegro de los mismos.
3. La actuación recaudatoria debe regirse por unos parámetros que contemplen los criterios de eficacia y economía, principios éstos establecidos la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco y que son aplicables al ámbito de la gestión recaudatoria, tanto en fase voluntaria como en el periodo ejecutivo.
4. Sin embargo, determinadas actuaciones administrativas de reintegro dan lugar a que la documentación y seguimiento de algunas deudas, por su escasa cuantía, origine un coste superior al recurso efectivo en que se materializa, y su exacción genera unos costes muy superiores a los recursos que potencialmente pudieran derivarse de aquéllas. Esto es, generan un claro desequilibrio en la ecuación del coste/beneficio, lo que hace que su gestión sea ineficiente, antieconómica y contraria al principio de proporcionalidad en las actuaciones recaudatorias.
5. A Lanbide, en su condición de organismo autónomo, además de por su propia Ley y sus estatutos, le es de plena aplicación la normativa de los organismos autónomos (arts. 7.3 a y 14 del Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco) y su actuación se desarrolla siempre bajo el control y supervisión del Departamento de Empleo. En consecuencia, su tratamiento, a efectos presupuestarios, es igual que el del resto de organismos autónomos de la Administración General del País Vasco.
6. El Reglamento de Recaudación de la Hacienda General del País Vasco, aprobado mediante Decreto 212/1998, de 31 de agosto, atribuye al Departamento de Hacienda y Economía la dirección y supervisión de la gestión recaudatoria de la Hacienda General del País Vasco en periodo voluntario y la gestión recaudatoria en periodo ejecutivo.
7. Lanbide no tiene capacidad normativa para regular una cantidad mínima de deuda exigible (en concepto de principal) a los efectos de practicar liquidaciones correspondientes a los procedimientos de reintegro.

8. De acometerse lo que pretende Lanbide, sería preciso que dicho organismo llevara a cabo un estudio detallado de los casos que existen, su cuantía y los costes aproximados de su tramitación. Todo ello, a efectos de justificar y motivar una regulación específica en su ámbito de actuación, dado que probablemente la problemática de Lanbide y los supuestos que pretende abarcar escapan, por exceso, de las pequeñas cuantías que se han establecido en el derecho comparado estatal y autonómico.
9. Existe una ordenación específica de la Hacienda General del País Vasco y de las materias propias de la misma, emanada de la Comunidad Autónoma de Euskadi. Solamente en defecto de este conjunto normativo integrado, que constituye la ordenación propia de la Comunidad Autónoma de Euskadi, tendría valor supletorio el derecho estatal.
10. La aprobación de las disposiciones reglamentarias sobre temas de hacienda y finanzas corresponde al Gobierno Vasco, salvo que se haya atribuido expresamente al Consejero del Departamento competente en materia de economía y hacienda.
11. El artículo 2.f) del Decreto 212/1998, de 31 de agosto, por el que se aprueba Reglamento de Recaudación de la Hacienda General del País Vasco en relación con el artículo 16 "*Derechos económicos de baja cuantía*" de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, no determina ni atribuye de manera específica la condición del órgano competente para regular esta cuestión.
12. A pesar de la cobertura que podrían otorgar tanto el principio de proporcionalidad recogido en el artículo 3 del TRLPPOOHGPV, por un lado, como la aplicación supletoria del Derecho estatal, por otro, se pueden plantear serias dudas de legalidad sobre la competencia del Consejero de Economía y Hacienda para regular por sí mismo esta excepción respecto de los reintegros de baja cuantía, dado que no existe norma legal, ni ley ni decreto del País Vasco, que se la haya atribuido expresamente.
13. Existe una cobertura jurídica adecuada en aquellas Comunidades Autónomas que han procedido a regular el tema en cuestión.
14. Procedería revisar el actual reglamento recaudatorio de la Hacienda General del País Vasco, aprobado por Decreto 212/1998, de 31 de agosto, vía modificación o, en su caso, mediante su expresa derogación, dando paso a una nueva regulación para introducir, entre otras cuestiones, un tratamiento adecuado para este tema. Y procedería igualmente, en dicho marco, tener en cuenta la singularidad de Lanbide sobre los importes a establecer como mínimos y la consiguiente autorización al Consejero de Hacienda y Economía. Hemos podido llegar a saber que sobre dicha cuestión ya existe un borrador de una nueva norma (decreto), si bien desconocemos su contenido exacto y estado de tramitación.
15. Otra posible opción, que no sería incompatible con la anterior, podría ser la de introducir una disposición final en la futura Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco que prevea este supuesto y, por tanto, permita un desarrollo normativo adecuado. Si bien dicha regulación debería de abordarse

teniendo en cuenta que debiera abarcar no solo el caso planteado por Lanbide, sino al conjunto de situaciones de la Administración General y sus Organismos Autónomos, y cuantos entes conformen el sector público vasco.

En ese sentido, la vía más adecuada, desde el punto de vista de la técnica normativa, podría ser la inclusión, vía Disposición Final de dicha Ley de Presupuestos, de un nuevo apartado en el artículo 40 (efectividad de derechos de naturaleza pública) del Texto Refundido de la Ley de Principios de la Hacienda General del País Vasco, que contemplase expresamente dicha exención, y que abarcase a la totalidad de los derechos de naturaleza pública, no sólo a los que son planteados por el Organismo Autónomo solicitante.

Esta es mi opinión jurídica a la petición de consulta legal planteada por Lanbide y que emito y someto de buen grado a cualquier otra mejor fundada en derecho.

En Vitoria-Gasteiz, a 22 de mayo de 2020.