

En Logroño, a 29 de octubre, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D. José M^a Cid Monreal y D^a M^a del Carmen Ortiz Lallana, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, siendo ponente D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

116/07

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Hacienda sobre el Proyecto de Decreto por el que se determinan nuevas categorías susceptibles de ser retribuidas mediante precios públicos.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

Por escrito de 30 de marzo de 2007, el Instituto de Estudios Riojanos se dirige al Secretario General Técnico de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes, solicitando la modificación del Decreto 87/2003, de 18 de julio, que estableció las categorías de bienes, servicios y actividades susceptibles de ser retribuidas mediante el pago de precios públicos, para incluir en su Anexo dos nuevas categorías por las que se puedan cobrar precios públicos.

Segundo

Remitida esta solicitud a la Consejería de Hacienda, su Secretaria General Técnica, por escrito de 13 de junio de 2007, devuelve la documentación al Secretario General Técnico de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte a fin de que sea completada con la correspondiente Memoria que justifique que las categorías propuestas cumplen los requisitos del art. 35 de la Ley 6/2002, que contiene los elementos configuradores de los precios públicos, y que dicha categoría no encaja en ninguna de las ya existentes. La Memoria interesada se emite el siguiente día 18.

Tercero

Una vez recibida esta propuesta, y mientras se completaba la documentación necesaria, el Centro de Investigación y Desarrollo Agrario, dependiente de la Consejería de Agricultura y Desarrollo Económico, solicita, a su vez, la inclusión de tres nuevas categorías por las que se puedan cobrar precios públicos, acompañando la correspondiente Memoria justificativa con fecha 2 de julio.

Cuarto

Por Resolución de 29 de junio de 2007, la Secretaria General Técnica de la Consejería de Hacienda acuerda iniciar el procedimiento de elaboración del Decreto y designa al Servicio de Planificación y Ordenación Jurídica como unidad administrativa responsable de elaborar el primer borrador e instruir el procedimiento, elaborando y conservando en el expediente, junto con el acuerdo, los estudios e informes previos y posteriores que garanticen la oportunidad y acierto de la elaboración del decreto.

Quinto

Mediante Diligencia de 2 de julio, se declara formado el expediente del proyecto de Decreto por el que se determinan nuevas categorías susceptibles de ser retribuidas mediante precios públicos, incluyendo un primer borrador de la norma, y señala, como trámites a seguir, la solicitud de informe preceptivo a la Dirección General de los Servicios Jurídicos, Dictamen al Consejo Económico y Social y Dictamen al Consejo Consultivo.

En la misma fecha, la Secretaría General Técnica incorpora al expediente la memoria técnica justificativa de la procedencia de inclusión de las nuevas categorías, a la vez que refiere los antecedentes, contenido y estructura de la norma y razona la innecesariedad e imposibilidad de la elaboración de una memoria económico-financiera, por no suponer en sí misma un gasto inmediato, no producir ingresos para la Administración, ni tener contenido económico específico.

Sexto

El informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos se emite el 19 de julio, concluyendo la posibilidad de retribuir mediante precio público las nuevas categorías propuestas e informa favorablemente la norma proyectada, si bien señala, la conveniencia de incluir un breve Preámbulo, explicativo del objeto y finalidad de la norma, para dar cumplimiento a la previsión contenida en el artículo 34 de la Ley 4/2005, de 1 de julio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, y titular tanto el artículo único como la Disposición Final Única.

Además de estas salvedades, en el cuerpo del informe, hace constar la falta en el expediente del informe del Servicio de Ordenación Calidad y Evaluación (SOCE).

Séptimo

Con fecha 25 de julio, la Secretaría General de Técnica de la Consejería de Hacienda emite nuevo informe, manteniendo el mismo texto del Proyecto de Decreto, por considerar no ser necesario el informe del SOCE, ya que el objeto del Decreto proyectado es crear nuevas categorías de servicios retribuíbles por precio público, pero no afecta a ningún procedimiento; no lo crea, ni lo modifica ni lo elimina. Y tampoco crea, modifica o suprime ningún órgano administrativo. No concurren, por tanto, ninguno de los supuestos que, según el artículo 28 del Decreto 58/1997, de 30 de diciembre, determinan la preceptividad del informe del SOCE

Y, sobre la conveniencia de incluir un Preámbulo explicativo del objeto y finalidad de la norma, se entiende que, aunque sin tal denominación, ya consta en el texto, considerando también innecesario la titulación propuesta por tratarse de una norma que se limita a modificar un Decreto ya existente.

Octavo

En el Pleno ordinario celebrado el 11 de septiembre de 2007, el Consejo Económico y Social informa favorablemente el Proyecto de Decreto, limitandose a realizar algunas observaciones, tales como revisar el Preámbulo del Decreto dejando constancia que las categorías propuestas proceden de dos Centros gestores y enumerar las nuevas categorías a partir del número 21, por existir ya la número 20 incluida por decreto 25/2006 de 21 de abril.

Noveno

Con fecha 18 de octubre, la Secretaría General Técnica redacta la Memoria de tramitación o Memoria final informando favorablemente el proyecto y redacta el borrador definitivo del mismo en el que, como dice la referida Memoria, se incorporan las sugerencias de los Servicios Jurídicos y se introducen las correcciones propuestas por el Consejo Económico y Social.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito fechado el 19 de octubre de 2007, registrado de entrada en este Consejo el 23 de octubre de 2007, el Excmo. Sr. Consejero de Hacienda del Gobierno de La Rioja, remite al Consejo Consultivo de La Rioja para dictamen el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de 23 de octubre de 2007, registrado de salida el día 24 de octubre, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asumida la ponencia por el Consejero señalado en el encabezamiento, la misma quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo señalada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito

De acuerdo con el art. 11. c) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo Consultivo, es preceptivo al ser, el Proyecto de Decreto que pretende aprobarse, una norma de desarrollo de una disposición legal cual es la Ley 6/2002, de 18 de octubre, Tasas y Precios Públicos de la Comunidad Autónoma de la Rioja

Igual carácter preceptivo establece el artículo 12.2.C) del Reglamento Orgánico y Funcional del Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, en cuanto a la exclusividad de nuestro dictamen, sin opción ahora de acudir al Consejo de Estado.

En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, según hemos manifestado en reiteradas ocasiones y teniendo en cuenta lo dispuesto en nuestra Ley reguladora, procede un *juicio de estatutoriedad*, examinando la adecuación del texto al Estatuto de Autonomía y, por extensión, al bloque de constitucionalidad definido en el artículo 28.1º de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, en el que se inserta, así como un *juicio de legalidad*, esto es, sobre la adecuación de la norma reglamentaria proyectada a la Ley que le sirve de cobertura y del consiguiente respeto del *principio de jerarquía*

normativa, para de este modo, evitar mediante este control previo de legalidad que la norma proyectada pueda quedar incurso en alguno de los vicios de nulidad de pleno Derecho expresados en el artículo 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Segundo

Competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada.

La norma proyectada no es la primera que se dicta en desarrollo de la Ley 6/2002, de 18 de octubre, de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en concreto de su art. 36.1, según el cual, *"los bienes, servicios y actividades susceptibles de ser retribuidas mediante precios públicos se determinarán mediante Decreto del Gobierno de La Rioja a propuesta de la Consejería competente en materia de Hacienda, previa solicitud de la Consejería competente por razón de la materia"*.

En efecto, por Decreto 87/2003, de 18 de julio, se determinaron los bienes, servicios y actividades susceptibles de ser retribuidas mediante precios públicos, estableciendo en su Anexo 17 categorías de tales bienes, servicios y actividades. El Decreto 59/2004, de 5 de noviembre, añadió dos nuevas categorías al Anexo, números 18 y 19. Por último el Decreto 25/2006, de 21 de abril, añadió una nueva categoría, bajo el nº 20, como muy bien ha recordado en la tramitación del expediente el Consejo Económico y Social.

Estas tres normas de desarrollo fueron dictaminadas por este Consejo en sus Dictámenes 56/03, 91/04 y 18/06, en los que nos remitimos al art. 133 de la Constitución, que atribuye a las Comunidades Autónomas potestad tributaria de acuerdo con la propia Constitución y las Leyes. La Ley a que han de someterse las Comunidades en el ejercicio de su potestad tributaria es la L.O. 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), modificada posteriormente, entre otras, por la L.O. 3/1996, de 27 de septiembre.

Esta última Ley Orgánica modificaba precisamente el art. 7 referido a las tasas, que se había visto afectado por la Sentencia del Tribunal Constitucional 185/1995, de 14 de diciembre, que declaró la inconstitucionalidad de los criterios delimitativos del concepto de precio público en la Ley 8/1989, por considerar que quedaban traídos del principio de exigencia de Ley ciertas categorías de prestaciones patrimoniales de Derecho Público.

En su actual redacción, el art. 7 de la LOFCA establece la potestad de las Comunidades para el establecimiento de tasas sobre la utilización de su dominio público, la prestación por ellas de un servicio público o la realización por las mismas de una actividad que se refiera, afecte o beneficie de modo particular al sujeto pasivo.

No cabe duda, por tanto, de la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja

para dictar la norma que dictaminamos.

Tercero

Observaciones jurídicas sobre el contenido normativo del Proyecto Reglamentario

Sobre la base de la doctrina constitucional plasmada en la Sentencia antes citada, el art. 35 de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad Autónoma de La Rioja define los precios públicos como *"los ingresos no tributarios que tengan por causa las contraprestaciones pecuniarias que se satisfagan por la prestación de servicios, la realización de actividades o la entrega de bienes, efectuados en régimen de Derecho público por la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja cuando, prestándose también tales servicios, actividades o bienes por el sector privado, sean de solicitud voluntaria por parte de los administrados"*.

Pues bien, la disposición proyectada consta de un artículo único, que se limita a añadir al Anexo del Decreto 87/2003, de 18 de julio, por el que se determinan los bienes, servicios y actividades susceptibles de ser retribuidos mediante precios públicos, las siguientes cinco nuevas categorías, bajo los números 21 al 25:

21. Inserción de anuncios publicitarios en publicaciones editadas por la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja y sus organismos autónomos.

22. Reproducción de fondos, cualquiera que sea su soporte, propiedad de la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja y de sus organismos autónomos.

23. Servicios científicos de análisis, estudios y seguimiento de protocolos de investigación, prestados por los servicios y centros de investigación de la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja y de sus organismos autónomos.

24. Uso de las instalaciones y servicios del Centro de Investigación y Desarrollo Agrario.

25. Venta, cesión de explotación o puesta a disposición mediante cualquier modalidad contractual de materiales orgánicos y de productos biológicos desarrollados y producidos en Laboratorios y Centros de investigación de la Administración general de la Comunidad Autónoma de La Rioja o de sus Organismos Autónomos."

Tanto la solicitud inicial del Instituto de Estudios Riojanos, respecto de las dos primeras categorías añadidas, como la del Centro de Investigación y Desarrollo Agrario (CIDA), respecto de las tres restantes, y, con mayor amplitud y detalle, la Memoria final de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda justifican sobradamente la concurrencia de los elementos objetivos conformadores del precio público, con sujeción al transcrito artículo 35 de nuestra Ley de Tasas y Precios Públicos. En efecto, tanto los

servicios como los productos a que se refieren aquéllas categorías son de solicitud voluntaria por parte de los administrados, se efectúan en régimen de Derecho público por la Comunidad Autónoma de La Rioja y pueden ser prestados o suministrados por el sector privado, por lo que, en definitiva, las nuevas categorías propuestas están amparadas por la definición del repetido art. 35, y el principio de disposición que dictaminamos es respetuoso con el principio de legalidad.

Cuarto

Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general.

Este Consejo Consultivo viene insistiendo reiteradamente en la necesidad de cumplir, no sólo formalmente, sino en profundidad y con rigor, la normativa sobre un procedimiento administrativo especial, cual es el de la elaboración de disposiciones de carácter general que tras su aprobación, publicación y entrada en vigor, pasarán a integrar el sistema de fuentes del Derecho Administrativo y que, por ende, en él se ha de canalizar adecuadamente el ejercicio de una de las potestades más intensas de la Administración, cual es la reglamentaria.

Aun cuando en la generalidad de los supuestos, este Fundamento de Derecho, siguiendo un orden lógico, precede a los relacionados con el fondo del asunto, hemos optado por estudiarlo al final pues, por la sencillez de la norma proyectada y haberse emitido tres Dictámenes anteriores, los ya citados 56/03, 91/04 y 18/06, sobre normas de similar contenido, el comentario al cumplimiento de los trámites procedimentales para la elaboración de la norma será muy conciso.

Iniciada la tramitación de la norma proyectada con posterioridad al 7 de septiembre de 2005, fecha de la entrada en vigor de la Ley 4/2005, de 7 de junio de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Comunidad Autónoma de La Rioja, es a los preceptos de ésta a los que hay que atender, especialmente a sus arts. 33 a 42, reguladores del "Procedimiento para la elaboración de reglamentos", para juzgar el grado de cumplimiento formal en el ejercicio de la potestad reglamentaria.

Los trámites previstos en los citados preceptos fueron objeto de concienzudo estudio en nuestro Dictamen 12/06, de 9 de marzo, al que nos remitimos. Y, en términos generales, cabe afirmar que dichos trámites han sido suficientemente cumplidos.

La Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda, responsable de la tramitación del expediente, justifica suficientemente la innecesariedad de la memoria económico financiera (Antecedente Quinto del Asunto) y del informe del SOCE (Antecedente Séptimo).

El inciso final del apartado 3 del art. 36 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, considera

no exigible el trámite de **audiencia** *"en relación a aquellas disposiciones que tengan por objeto exclusivo la regulación de los tributos o ingresos de derecho público"*.

Se han evacuado los informes y dictámenes preceptivos de la Dirección General de los Servicios Jurídicos y del Consejo Económico y Social y se ha solicitado el de este Consejo Consultivo.

Por último, se ha de comentar, en relación con la competencia para adoptar la Resolución de **iniciación** del expediente, que, si bien se atribuye a la Consejería de Hacienda, que es la competente por aplicación del art. 36 de la Ley 6/2002 de 18 de junio, no tenemos tan claro si dicha Resolución ha sido adoptada por el órgano competente de la Consejería.

Por razón de la fecha de inicio del expediente, sería aplicable la doctrina expuesta, entre otros, en nuestro Dictamen 40/06, según la cual el órgano competente para acordar el inicio de la tramitación de un Proyecto de Decreto es el titular de la Consejería que resulte competente por razón de la materia, criterio que no era compartido por la Dirección General de los Servicios Jurídicos.

Ciertamente, en la reciente reforma de la estructura orgánica y funcional de la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja, dicha competencia se atribuye a los Directores Generales. En concreto, el Decreto 40/2007, de 13 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda y sus funciones, en su artículo 6.1.4-i), se atribuye a las Direcciones Generales competencia para adoptar *"la Resolución del inicio de la tramitación de las disposiciones de carácter general referidas a materias propias de la Dirección General"*.

En el presente caso, la Resolución de iniciación del expediente no ha sido adoptada ni por el Director General ni por el Consejero, sino por la Secretaria General Técnica de la Consejería (Antecedente Cuarto del Asunto), a la cual, según el art. 6.1.2.1-g), corresponde *"tramitar, informar y, en su caso, elaborar los proyectos de disposiciones generales correspondientes a su Consejería"*, pero no adoptar la Resolución de iniciar su tramitación.

Dejamos constancia de lo que entendemos un incumplimiento en la tramitación, que cabría considerar subsanado al ser el titular de la Consejería quien eleva al Consejo de Gobierno el Proyecto de disposición para su aprobación.

CONCLUSIONES

Única

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada y ésta es conforme con el ordenamiento jurídico.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero