

En Logroño, a 20 de octubre de 2004, 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^a M^a del Bueyo Díez Jalón y D. José M^a Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, siendo ponente D. José M^a Cid Monreal, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

91/04

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

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del Asunto

Primero

En fecha 10 de agosto de 2004, la Directora del Instituto Riojano de Salud Laboral realiza un informe propuesta de modificación del Decreto 87/2003, a los efectos de incluir en el mismo una nueva categoría de precio público: “**La prestación del servicio de medición de las condiciones higiénico ambientales, en relación a la exposición a agentes como el ruido y la temperatura cuando tenga carácter voluntario para los interesados**”.

En fecha 19 de julio de 2004, aunque en el expediente figura a continuación del anterior, el Servicio de Interior y Relaciones con la Administración de Justicia emite una memoria técnica para justificar de una nueva categoría en el Decreto 87/2003: “**Centros para la ejecución de medidas derivadas de la Ley Orgánica 5/2000, de responsabilidad Penal de los Menores**”.

Segundo

A la vista de ambas propuestas, en fecha 11 de agosto de 2004, la Secretaria General Técnica de la Consejería de Hacienda y Empleo, dicta acuerdo para la iniciación del procedimiento de elaboración de un Decreto con el objeto de modificar el Decreto 87/2003, de 18 de julio, por el que se determinan las categorías de bienes, servicios y actividades susceptibles de ser retribuidas mediante precios públicos, añadiendo las categorías propuestas, designando al Servicio de Planificación y Ordenación Jurídica como unidad administrativa responsable de elaborar el primer borrador e instrucción del expediente. El citado primer borrador aparece en el expediente a continuación, constando de un artículo único y una única disposición final.

Tercero

A continuación, en el expediente obra una Memoria relativa a las razones de oportunidad que justifican la elaboración de la disposición proyectada, así como el trámite a seguir en el procedimiento de elaboración. La citada memoria es de fecha 24 de agosto, y la misma hace referencias al informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos que, pese a ser de fecha 20 de agosto, aparece en el expediente a continuación de la citada memoria. Lo más llamativo de la citada Memoria lo constituye la justificación que se pretende dar a la innecesariedad del trámite de la audiencia corporativa, por considerar que el citado Decreto no puede afectar a derechos e intereses de los ciudadanos. La necesidad de dicho trámite venía puesta de manifiesto en el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos.

Cuarto

A continuación, se han incorporado al expediente diversos informes emitidos en su día con motivo del intento de elaboración de una Orden por la que se establecía y regulaba el precio público del Centro de menores dependiente de la Dirección General de Justicia e Interior, y que no vio la luz por considerarse en un informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos que los centros de menores tienen una naturaleza que excede de la meramente asistencial y que, por tal motivo, la Orden proyectada carecía del necesario rango para crear una nueva categoría de servicio susceptible de ser retribuido mediante precio público.

Quinto

Tras estos informes, figura en el expediente el informe de la Dirección General los Servicios Jurídicos al que ya nos hemos referido y que alerta de la ausencia del trámite de información pública y audiencia corporativa.

Sexto

Obra también en expediente el Dictamen del Consejo Económico y Social de fecha 17 de septiembre de 2004.

Séptimo

Por último, obra igualmente en el expediente una Memoria final elaborada por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda y Empleo, de fecha 27 de septiembre, que es idéntica a la ya referida de fecha 24 de agosto, por lo que es evidente que una de ellas resulta superflua.

Antecedentes de la Consulta

Primero

Por escrito de 27 de septiembre de 2004, registrado de entrada en este Consejo al día siguiente, el Excmo. Sr. Consejero de Hacienda y Empleo del Gobierno de La Rioja, remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de fecha 28 de septiembre de 2004, registrado de salida el mismo día, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito.

Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo Consultivo, este órgano deberá ser consultado en los siguientes asuntos: **“c) *Proyectos de reglamentos o de disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas*”**; y, de igual modo expresa el artículo 12, c) de nuestro Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

En el presente caso, nos encontramos ante un Proyecto de Decreto que se dicta en desarrollo de lo establecido en la Ley 6/2002 de 18 de octubre, de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad Autónoma de La Rioja, y, en concreto, en virtud de la delegación contenida en el art. 36 de la Ley.

En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, señala el art. 2.1 de nuestra Ley reguladora que, en el ejercicio de su función, debe velar este órgano por **“la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía de la Rioja y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su dictamen”**.

Como se ha señalado en otros dictámenes, debemos examinar la adecuación del Proyecto de Decreto al bloque de constitucionalidad, sin entrar en cuestiones de oportunidad que no nos han sido solicitadas.

Segundo

Cumplimiento de los trámites de elaboración de Disposiciones de carácter general.

Este Consejo Consultivo viene insistiendo con reiteración sobre la importancia de observar las prescripciones establecidas en los arts. 67 y 68 de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, en relación con el procedimiento para la elaboración de disposiciones generales y en su normativa complementaria, no sólo como garantía de acierto en su elaboración, sino, además, por cuanto su

incumplimiento es susceptible de ser apreciado por los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa y, en caso de recurso, como causa de invalidez de las normas reglamentarias aprobadas.

Procede, por ello, examinar, en primer lugar, el grado de cumplimiento, en el presente caso, de dichos trámites o requisitos, comenzando por aquellos que exige nuestro Reglamento orgánico.

1) Expediente íntegro.

De acuerdo con el art. 40 de nuestro Reglamento, el expediente debe remitirse completo, con un sumario de los documentos que lo integran. Debe recordarse que su exigencia no es caprichosa, dado que, por razones de seguridad jurídica, persigue mostrar al órgano consultivo, de manera clara e íntegra, de acuerdo con un criterio de ordenación cronológico, los documentos que han debido incorporarse al expediente. En el presente caso, se ha cumplido en forma este requisito, aunque el expediente no aparece correctamente ordenado cronológicamente, como ya hemos indicado en el cuerpo del dictamen.

B) Memoria justificativa.

Dispone literalmente el art. 67.2 de la Ley 3/1995 que ***“tales propuestas–de proyectos de ley y disposiciones de carácter general- irán acompañadas de una memoria que deberá expresar previamente el marco normativo en que se inserta, justificar la oportunidad y adecuación de las medidas propuestas a los fines que se persiguen y hacer referencia a las consultas facultativas efectuadas y a otros datos de interés para conocer el proceso de elaboración de la norma”***.

En este caso, existe una Memoria inicial que establece el marco normativo del Proyecto de disposición, justifica la oportunidad y adecuación de la regulación propuesta e indica el trámite a seguir. Dicha Memoria se refiere al informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, por lo que éste es anterior a la misma. Posteriormente, existe una Memoria final que se limita a reproducir la anterior y que no aporta ninguna novedad al expediente, por lo que se podía haber suprimido.

C) Estudio económico.

No existe entre la documentación remitida el necesario estudio económico, indicándose ya en la Memoria que el contenido de la disposición, aunque permitirá en lo sucesivo crear normas específicas de creación y fijación de tales precios, no

supone en si misma un gasto inmediato, ni tiene un contenido específico, por lo que no requiere ni resulta posible la elaboración de una memoria económico financiera.

D) Tabla de derogaciones y vigencias.

En cuanto a la tabla de Disposiciones derogadas y vigentes a que se refiere el art. 67.3 de la Ley 3/1995, este Consejo reitera, una vez más, la importancia que la misma tiene en cuanto que afecta al principio de seguridad jurídica y de certeza en el conocimiento y aplicación del Derecho.

En el Proyecto estudiado, no existe una Disposición Derogatoria pues no se afecta a ninguna actualmente en vigor.

E) Audiencia corporativa.

Dispone el artículo 68 Ley 3/1995 que: ***“1º Los proyectos con carácter de disposición general, cuando la Ley lo disponga o así lo acuerden el Consejo de Gobierno o Consejero correspondiente, se someterán a información pública”***; y el párrafo 3º del precepto asimismo establece que: ***“Podrán acceder a la información pública y presentar alegaciones los ciudadanos, las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley, así como las demás personas jurídicas, públicas y privadas”***.

Como hemos matizado en Dictámenes anteriores, en especial los núms 9 y 39/99, el precepto de la ley riojana transcrito solo prevé, en su caso, el trámite de información pública, no el de audiencia a los ciudadanos afectados por la norma, directamente o a través de sus organizaciones que los representan, bajo la fórmula de la audiencia corporativa, ya consagrada en el art. 105.a) de la Constitución, en los procedimientos de elaboración de las disposiciones administrativas de carácter general que les afecten. No obstante y en virtud de la aplicación supletoria de lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, hemos de distinguir con nitidez, estas formas de participación ciudadana en los procedimientos de elaboración de reglamentos; y así, la letra c) del precepto citado de la Ley estatal literalmente indica que: ***“Elaborado el texto de una disposición que afecte a los intereses legítimos de los ciudadanos, se les dará audiencia... directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que los agrupen o representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición..”***; añadiendo que: ***“así mismo y cuando la naturaleza de la disposición lo aconseje, será sometida a información pública...”***.

A mayor abundamiento, la Sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo de 12 de febrero de 2002 distingue los trámites de audiencia corporativa e información pública como acumulativos y no alternativos, cuando procedan.

Pues bien, en el presente caso, se ha omitido este trámite de audiencia corporativa . Dicha ausencia se pretende justificar en el hecho de que la mera aprobación de un catálogo de categorías por las que puede llegar a exigirse como contraprestación un precio público no puede afectar a ningún derecho de los ciudadanos, ni tampoco a sus intereses. Por otra parte, las categorías previstas ni siquiera llegarían a afectar a los ciudadanos ya que los *prestatarios* serían Comunidades Autónomas y, en última instancia, empresas.

Sin embargo, si ya en nuestro Dictamen 36/03, emitido con motivo del Decreto 87/2003, indicamos la necesidad de que se cumpliese de manera adecuada el trámite de la audiencia corporativa, pues el mismo se había omitido, lo mismo debe decirse en el presente caso, por lo que entendemos que el citado trámite no ha sido cumplido de manera adecuada. En concreto, estimamos que debe ofrecerse audiencia, al menos, a la Federación de Empresarios (aunque solo en lo relativo al precio público por la prestación del servicio de medición de condiciones higiénico-ambientales) y también a las Asociaciones de consumidores y usuarios, cuya participación, por otra parte, viene impuesta por lo establecido en el art. 2.1.e de la Ley 26/84, de Defensa de los consumidores y usuarios

F) Informe del Consejo Económico y Social.

Consta en el expediente, el informe del C.E.S. exigido de manera preceptiva por lo dispuesto en el art. 4.1.a de su reglamento de organización y funcionamiento.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada.

El art. 133 de la Constitución, atribuye a las Comunidades Autónomas potestad tributaria, la cual deberá ejercitarse con absoluto respeto a la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, aprobada por L.O. 8/1980, de 22 de septiembre, modificada luego posteriormente, entre otras, por la L.O. 3/1996, de 27 de diciembre.

La última Ley Orgánica de las citadas modificaba precisamente el art.7 referido a las tasas y que se vio 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 detraídos del principio de exigencia de Ley ciertas categorías de prestaciones patrimoniales de Derecho Público.

En base a lo manifestado, no queda duda alguna acerca de la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para dictar la disposición informada.

Cuarto

Observaciones jurídicas sobre el contenido normativo del Proyecto Reglamentario.

La disposición que nos ocupa, es consecuencia de lo dispuesto en el art. 36 de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad Autónoma de La Rioja, que establece que los bienes, servicios y actividades susceptibles de ser retribuidos mediante precios públicos se determinarán mediante Decreto del Gobierno de La Rioja, a propuesta de la Consejería competente en materia de Hacienda. Por su parte, el art. 35 de la citada Ley define el concepto de precio público sobre la base de la doctrina constitucional plasmada en la Sentencia ya referida. En ese sentido, se entiende por precio público aquel ingreso no tributario que tiene por causa las contraprestaciones económicas que se satisfagan por la prestación de servicios, la realización de actividades o la entrega de bienes, efectuadas en régimen de Derecho público por la Administración, cuando, prestándose también tales servicios, actividades o bienes por el sector privado, sean de solicitud voluntaria por 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, dos nuevas categorías:

-El uso o reserva por otras Administraciones públicas de plazas en Centros dependientes del Gobierno de La Rioja que estén destinados a la ejecución de medidas derivadas de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, de Responsabilidad penal de los menores; y

-La prestación por Centros dependientes de la Comunidad Autónoma de La Rioja del servicio de medición de las condiciones higiénico ambientales, en relación a la exposición a agentes como el ruido y la temperatura, cuando tenga carácter voluntario para los interesados.

Por lo que respecta a la primera de ellas, el servicio es de solicitud voluntaria para aquellas Comunidades Autónomas que puedan solicitar el ingreso de algún menor en un Centro dependiente de la Comunidad Autónoma de La Rioja y además el mismo servicio viene siendo

prestado por el sector privado, existiendo Centros de esta naturaleza en Málaga, Burgos, Palencia, Navarra, etc.

En cuanto a la segunda categoría, esa labor puede ser desarrollada, tanto por Servicios de Prevención ajenos a las empresas o por las propias Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales que, por lo tanto concurren con el Instituto Riojano de Salud laboral. Por ello, siempre y cuando esas mediciones puedan ser solicitadas de manera voluntaria por los interesados, nos encontramos ante un precio público.

Ambas categorías, pues, se encuentran dentro de la definición contenida en el art. 35 de la Ley 6/2002, de 18 de octubre, por lo que el proyecto de disposición es respetuoso con el principio de legalidad.

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada.

Segunda

El proyecto de Decreto es conforme con el ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las observaciones contenidas en el presente dictamen.

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