

En Logroño, a 31 de marzo de 2006, 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. Joaquín Espert y Pérez-Caballero, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

18/06

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

Por resolución de 18 de enero de 2006, el Director General de Educación acuerda *“iniciar la tramitación del expediente de elaboración del Decreto por el que se determinan nuevas categorías susceptibles de ser retribuidas mediante precios públicos”*.

Segundo

Con fecha del día inmediato siguiente, el Jefe de Servicio de Ordenación Académica, con el V^oB^o del Subdirector General de Ordenación e Innovación Educativa, dirige a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda y Empleo solicitud para que eleve propuesta de Acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se modifica el Decreto 87/2003, de 18 de julio, con la inclusión de una nueva categoría de precio público por la prestación de servicios docentes de la Escuela de Arte y Superior de Diseño de Logroño, correspondientes a los estudios superiores de diseño.

Esta solicitud contiene una detallada justificación, con expresión de antecedentes, configuración como precio público y elementos configuradores de éste, acompañando el borrador del proyecto de decreto.

Tercero

La Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda y Empleo, con fecha 30 de enero, asume la solicitud anterior, hace suyo el Proyecto de Decreto y lo informa favorablemente, indicando la necesidad de solicitar el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos y los dictámenes del Consejo Económico y Social y del Consejo Consultivo, todos ellos con carácter preceptivo.

En este informe se detallan los antecedentes, contenido y estructura de la norma y el procedimiento a seguir, justificando la no exigencia de una memoria económico-financiera por no suponer la norma, en sí misma, un gasto inmediato, no producir ingresos para la Administración, ni tener contenido económico específico.

Cuarto

El informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos se emite el 15 de febrero, concluyendo la posibilidad de retribuir mediante precio público la prestación del servicio docente de la Escuela de Arte y Superior de Diseño de Logroño, correspondiente a los estudios superiores de diseño. Señala, además, la falta del informe del Servicio de Ordenación, Calidad y Evaluación (SOCE) y la conveniencia de incluir un breve preámbulo o texto introductorio, 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 7 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Quinto

Con fecha 17 de febrero, la Secretaría General de Técnica de la Consejería de Hacienda y Empleo 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 una nueva categoría de servicio retribuable por precio público, pero no afecta a ningún procedimiento; no lo crea, modifica ni 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, por tratarse de un Decreto de artículo único, cuyo primer

párrafo es suficientemente explicativo con respecto a su objeto y finalidad, no se considera necesario incidir de nuevo en él mediante un preámbulo.

Sexto

En su sesión ordinaria del 16 de marzo de presente año, el Consejo Económico y Social informa favorablemente el Proyecto de Decreto, con la única observación, coincidiendo con la Dirección General de los Servicios Jurídicos, de que debería incorporarse un preámbulo.

Séptimo

El 21 de marzo se emite un último informe favorable de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda y Empleo, manteniendo el texto inicial del Proyecto de Decreto.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito fechado el 21 de marzo de 2006, 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 para dictamen el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de 23 de marzo de 2006, registrado de salida el mismo día, 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.

Ambas normas de desarrollo fueron dictaminadas por este Consejo en sus Dictámenes 56/03 y 91/04, 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 detraídos 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, una nueva categoría, bajo el número 20:

“20. Prestación por parte de la Escuelas de Arte y Superiores de Diseño, dependientes de la Comunidad Autónoma de La Rioja, de los servicios docentes correspondientes a los Estudios de Diseño establecidos en el Real Decreto 1496/1999, de 24 de septiembre (“Boletín Oficial del Estado” de 6 de octubre)”.

Ya en la solicitud dirigida por el Jefe de Servicio de Ordenación Académica a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda y Empleo (antecedente segundo del asunto) se justificaba la concurrencia de los elementos objetivos conformadores del precio público en el supuesto dictaminado, con sujeción al transcrito art. 35 de nuestra Ley de Tasas y Precios Públicos:

a) La prestación del servicio educativo tendente a la consecución de la Diplomatura en Estudios Superiores de Diseño, con carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, siendo su solicitud voluntaria por parte de los administrados.

b) El servicio es prestado en régimen de derecho público por la Administración Autónoma de la que depende la Escuela de Arte y Superior de Diseño de Logroño.

c) El servicio puede ser prestado por el sector privado, tal y como establece la Disposición Adicional Primera del R.D. 1496/1999.

Estando, por tanto, la nueva categoría que se adiciona a la relación del Anexo del Decreto 87/2003, de 18 de julio, amparada por la definición del repetido art. 35 de la Ley 6/2002, de 18 de octubre, el proyecto 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 ordenamiento jurídico 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.

Aún 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 dos Dictámenes anteriores, los ya citados núms. 56/03 y 91/04, sobre normas de similar contenido, el comentario al cumplimiento de los trámites procedimentales para la elaboración de la norma será muy conciso, salvo en lo relativo a la competencia para adoptar la resolución de iniciación del expediente.

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 han sido objeto de concienzudo estudio en nuestro reciente Dictamen 12/06, de 9 de marzo, al que nos remitimos. Y, en términos generales, cabe afirmar que dichos trámites han sido suficientemente cumplidos, si bien, conviene realizar algunas observaciones:

Entendemos que no debe prescindirse de un **Preámbulo**, cuando el mismo viene exigido por el art. 34.1 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la CAR, por más que, en normas sencillas como la que nos ocupa, éste pueda y deba ser sucinto.

La Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda y Empleo, responsable de la tramitación del expediente, justifica suficientemente la innecesariedad de la **Memoria** económico financiera (antecedente tercero del asunto) y del informe del SOCE (antecedente cuarto).

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.

Finalmente, y por lo que se refiere a la competencia para adoptar la resolución de **iniciación** del expediente, como indicábamos en nuestro Dictamen 12/06, este Consejo

viene observando en la práctica administrativa cierta confusión derivada de la multiplicidad de normas que inciden en la materia y que conviene armonizar en su aplicación e interpretación para evitar dudas al respecto.

En efecto, el art. 42.1, d) de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros, atribuye a los Consejeros la elaboración y presentación al Gobierno de los Anteproyectos de Ley y de los Proyectos de Decreto. Por otro lado, el art. 9.1, h) de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del Sector público de la CAR, atribuye a los Secretarios Generales Técnicos las competencias de tramitar e informar y, sólo *en su caso*, la de elaborar, los Proyectos de disposiciones generales correspondientes a su Consejería. En tercer lugar, el art. 33.1 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la CAR, únicamente establece que el procedimiento para la elaboración de los Reglamentos se iniciará mediante Resolución del *órgano administrativo competente por razón de la materia*. Finalmente, el artículo 2.1.1, g) del Decreto 37/2003, de 15 de julio, de atribución de funciones administrativas en desarrollo de la Ley 3/2003, de Organización del Sector Público de la CAR, sólo atribuye con carácter general a los Secretarios Generales Técnicos el informe y tramitación de disposiciones normativas.

En consecuencia, y con objeto de unificar criterios con respecto a la cuestión de cuál sea el órgano competente para dictar la Resolución de inicio del procedimiento de elaboración de una disposición de carácter general, este Consejo Consultivo, tal y como hemos señalado en nuestros Dictámenes núms. 122/05, 125/05 y 10/06, entiende que dicho órgano es el Consejero competente por razón de la materia a la que se refiera la disposición, al amparo de lo dispuesto en el precitado art. 42.1.d) de la Ley 8/2003, debiendo indicar en dicha Resolución qué órgano de su Consejería asumirá la responsabilidad de dirigir la tramitación del procedimiento; y debiendo entender, en otro caso, que lo será la Secretaría General Técnica respectiva, salvo que se atribuya expresamente a alguna Dirección General o a otro órgano concreto de la Consejería correspondiente.

En el supuesto ahora dictaminado, la confusión es inicialmente mayor, pues es el Director General de Educación quien dicta resolución acordando “iniciar la tramitación del expediente de elaboración del Decreto” (Antecedente Primero del Asunto), cuando la Consejería competente por razón de la materia es, indudablemente, la de Hacienda y Empleo por tratarse de una norma fiscal, no la de Educación, Cultura y Deporte, aun cuando el servicio que se adiciona por la norma proyectada a los susceptibles de ser retribuidos mediante precios públicos sea evidentemente un servicio docente, cuya regulación sí sería competencia de la Consejería de Educación.

La cuestión es diáfana a la vista del art. 36 de la Ley 6/2002, de 18 de junio, ya transcrito en el Segundo de los Fundamentos de Derecho: es la Consejería competente en

materia de Hacienda la que ha de proponer el Decreto que determine los bienes, servicios y actividades susceptibles de precios públicos, si bien “*previa solicitud de la Consejería competente por razón de la materia*”, materia ésta que se refiere al bien, servicio o actividad retribuble.

En consecuencia, el Director General de Educación carece de competencia para dictar la resolución referida en el Antecedente Primero del Asunto. Su Consejería debía haberse limitado a solicitar de la de Hacienda y Empleo la iniciación del expediente de elaboración de la norma.

No obstante, en aras del principio de conservación de los trámites procedimentales, podemos excepcionalmente -visto que la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda y Empleo ha informado favorablemente el proyecto, a solicitud de la Consejería de Educación (Antecedentes Segundo y Tercero)-, considerar subsanable este defecto siempre que el Consejero de Hacienda y Empleo asuma y haga suyo el proyecto de Decreto y lo eleve con su propuesta de aprobación al Consejo de Gobierno

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