

En Logroño, a 21 de junio de 2005, 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<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Bueyo Díez Jalón y D. José M<sup>a</sup> 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**

**66/05**

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Hacienda y Empleo sobre Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 55/2001, de 21 de diciembre, por el que se aprobó el Reglamento de Desarrollo de la Ley 5/2000, de 25 de Octubre, de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales de La Rioja.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Primero**

Obra en el expediente un borrador de la disposición proyectada, seguido de la resolución de la Directora General de Tributos, de fecha 26 de abril de 2004, por la que se acuerda iniciar el procedimiento de elaboración del proyecto de Decreto y designar a la Sección de Tributos Propios y Locales de la propia Dirección General como unidad administrativa responsable de elaborar el primer borrador según las indicaciones contenidas en el acuerdo, así como la memoria administrativa y el estudio económico previos que garanticen el acierto, viabilidad y oportunidad de la norma.

#### **Segundo**

Con fecha 3 de marzo de 2005 se emite y dirige a la Secretaria General Técnica de la Consejería el borrador con la memoria administrativa en la que se justifican las modificaciones que la norma proyectada propone en los artículos 31.1, 32, 34 y 35 del

Decreto 55/2001, de 21 de diciembre, y se expresa que la adopción de tales modificaciones no conlleva coste económico, por lo que no se incluye estudio económico.

### **Tercero**

Figura a continuación en el expediente la Memoria inicial de la Secretaría General Técnica, de fecha 8 de marzo de 2005, en la que, tras la exposición de antecedentes, breve reseña del contenido del Decreto proyectado y reiterar la no necesidad de estudio económico, hace referencia al procedimiento a seguir, considerando que han de evacuarse, con carácter preceptivo, los Informes de la Dirección General de los Servicios Jurídicos y del S.O.C.E., así como los Dictámenes del Consejo Económico y Social y de este Consejo Consultivo.

### **Cuarto**

El Servicio de Organización, Calidad y Evaluación emite su informe el siguiente 14 de marzo, en el sentido de que las modificaciones que introduce la norma proyectada en determinados artículos del Reglamento de desarrollo de la Ley 5/2000, de 25 de octubre, de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales de La Rioja, no afectan a las cuestiones objeto de informe por ese Servicio -organización, procedimiento y competencias-, por tratarse de modificaciones impuestas por la necesidad de adecuar aquel Reglamento a las novedades introducidas por las Leyes de Medidas Fiscales y Administrativas para los años 2004 y 2005 y, por lo que se refiere al cómputo de los intereses de demora, a la Ley General Tributaria.

### **Quinto**

El Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos es emitido, en sentido favorable tanto técnica como jurídicamente, el siguiente 22 de marzo, sugiriendo unas ligeras modificaciones de redacción y terminológicas.

### **Sexto**

El Consejo Económico y Social, en su Pleno ordinario de 27 de mayo del presente año, aprueba su Dictamen sobre la norma proyectada.

### **Séptimo**

Se incluye, finalmente, la versión definitiva de la norma sometida a nuestro dictamen junto con la Memoria final de la Secretaría General Técnica, en la que, tras reiterar los antecedentes y contenido de la norma, describe el *iter* procedimental seguido por la misma y detalla las propuestas sugeridas por la Dirección General de los Servicios Jurídicos y por el Consejo Económico y Social, razonando la admisión e incorporando al texto de algunas y el rechazo de otras.

### **Antecedentes de la consulta**

#### **Primero**

Por escrito fechado el 7 de junio de 2005, registrado de entrada en este Consejo el 13 de junio de 2005, 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 13 de junio de 2005, registrado de salida al día siguiente, 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 nuestro dictamen, al ser el Decreto 55/2001, de 21 de diciembre, cuya modificación parcial pretende la norma ahora proyectada, una disposición

de carácter general dictada en desarrollo de la legislación autonómica, en concreto de la Ley 5/2000 de 31 de mayo, de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales de La Rioja.

Igual carácter preceptivo establece el art. 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.

De esta forma lo ha recordado constante doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo, iniciándose con la Sentencia de 16 de enero de 1993 (Ar. 342), dictada en un recurso extraordinario de revisión, seguida por la de 17 de noviembre de 1995, recaída en un recurso de igual naturaleza, la cual, partiendo de la doctrina emanada de las Sentencias del Tribunal Constitucional 56/1990, de 29 de marzo (RTC 1990/56) y 204/1992, de 26 de noviembre (RTC 1992/204), supera la dicotomía entre reglamentos dictados en ejecución de Leyes estatales o Leyes autonómicas y, dentro de éstas, entre materias de competencia exclusiva o propia y materias transferidas, para concluir fijando, como sintetizadamente hace la posterior Sentencia de 3 de junio de 1996 (Ar. 9926), la procedencia de requerir el dictamen del Consejo de Estado en el procedimiento de elaboración por las Comunidades Autónomas de reglamentos ejecutivos si ellas mismas no se han dotado, en virtud de su potestad de autoorganización, de un órgano consultivo semejante, determinando la ausencia de ese dictamen la nulidad de la disposición aprobada. Tesis ésta que se reitera en posteriores Sentencias, de fechas de 18 y 26 de diciembre de 1997 (Ar. 517 y 1354) y que se contempla igualmente en las de 25 de febrero y 3 de junio de 1998 (Ar. 1810 y 5520).

Esta preceptividad ha sido confirmada por la Jurisprudencia en reiteradas ocasiones, especialmente cuando trata de desarrollar reglamentariamente leyes estatales o autonómicas -y sus posteriores modificaciones-, incluso declarando la nulidad de pleno derecho de la disposición reglamentaria dictada sin previo dictamen del Órgano Consultivo. En el ámbito de esta Comunidad, baste recordar la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 19 de febrero de 1999.

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 28.10 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*.

## **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 aún vigentes artículos 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.

Por ello, procede 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.

#### **A) Expediente íntegro.**

De acuerdo con el artículo 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 aleatoria, 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.

#### **B) Iniciación.**

El Proyecto de Decreto que se somete a nuestra consulta ha sido elaborado a iniciativa de la Dirección General de Tributos de la Consejería de Hacienda y Empleo, tal y como se desprende de la resolución que acompaña al primer borrador.

#### **C) 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, además de la memoria administrativa encargada a la Sección de Tributos Propios y Locales, existe una específica Memoria inicial de la Secretaría General Técnica de la Consejería, que expresa el marco normativo en que se inserta la norma y justifica, no sólo la oportunidad, sino incluso, la necesidad de la misma, al venir impuestas las modificaciones que pretende introducir en un Decreto anterior por normas de rango superior.

Por último, la Memoria final de la Secretaría General Técnica cumple suficientemente las exigencias señaladas con reiteración por este Consejo Consultivo, ya que su lectura ofrece una visión global de todo el *iter* procedimental y sustantivo seguido para elaborar la norma proyectada, dando cumplida cuenta de cada una de las exigencias establecidas en el art. 67.2 de la Ley 3/95.

#### **D) Estudio económico.**

No existe estudio económico porque, como expone la memoria administrativa inicial y reiteran las posteriores, las modificaciones que la norma proyectada pretende introducir en determinados artículos del Reglamento aprobado por el Decreto 55/2001, de 21 de diciembre, no conllevan coste económico alguno.

#### **E) Tabla de derogaciones y vigencias.**

Tampoco existe una disposición derogatoria por cuanto el Decreto proyectado afecta únicamente a los artículos 31.1, 32, 34 y 35.2 del Decreto 55/2001, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 5/2000, de 25 de octubre, de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales de La Rioja, que siguen vigentes pero ven modificada su redacción. No se produce la modificación ni derogación de ninguna otra norma.

#### **F) Audiencia corporativa.**

No queremos insistir en la distinción, estudiada en buen número de dictámenes anteriores, y en el supuesto que nos ocupa por la Dirección General de los Servicios Jurídicos en su preceptivo informe, entre este requisito y el de información pública previsto en el art. 68-1º de la Ley 3/1995 para los supuestos en que la Ley lo disponga o así lo acuerde el Consejo de Gobierno o Consejero correspondiente, que no es el presente caso.

La audiencia a los ciudadanos afectados por la norma en proyecto, directamente o a través de las organizaciones que los representen, bajo la fórmula de la audiencia corporativa, ya consagrada en el art. 105-a) de la Constitución, resulta exigible por

aplicación supletoria de lo dispuesto en el art. 24 de la Ley estatal 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

El citado informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos considera que este trámite quedará cumplido al someterse el proyecto de Decreto al dictamen del Consejo Económico y Social, órgano en el que, como argumenta la Memoria final, se encuentran incluidos los representantes de intereses económicos y sociales.

Ahora bien, en aplicación de la normativa indicada y tal y como se hizo en el procedimiento de elaboración de disposiciones anteriores sobre esta misma materia, procede también dar audiencia a la Federación Riojana de Municipios, habida cuenta del indudable interés municipal en la materia objeto del proyecto, así como a las Asociaciones de Consumidores y Usuarios, éstas por imperativo del art. 22.1 de la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la defensa de Consumidores y Usuarios, tal y como hemos señalado en nuestros Dictámenes 53/00 F.J.2 y 7/02, F.J.2, entre otros.

#### **G) Informe de la Asesoría Jurídica del Gobierno de La Rioja.**

También se ha dado cumplimiento a la exigencia de este informe exigido por el artículo 67.4 de la Ley 3/1995, según se hace constar en el quinto de los antecedentes del asunto.

#### **H) Informe del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación. (S.O.C.E.)**

Se cumplió este requisito emitiendo el S.O.C.E. su informe en los términos que se han recogido en el Antecedente Cuarto.

Por todo lo expuesto en este Fundamento, se concluye que el procedimiento en la elaboración de este Decreto cumple con todos los requisitos establecidos.

### **Tercero**

#### **Competencia de la Comunidad Autónoma para dictar el Decreto proyectado.**

La competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja constituye el primer y esencial presupuesto para la validez de cualquier clase de disposición, tanto legal como reglamentaria, que pretendan elaborar sus órganos.

En el proyecto que dictaminamos, que quiere modificar el Reglamento de Desarrollo de la Ley 5/2000, de 25 de octubre de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales de La Rioja, cabría remitirse a los títulos competenciales de tales Ley y Reglamento, normas ambas dictaminadas por este Consejo en sus Dictámenes 25/00 y 53/01, que contienen, en

especial el primero, un detallado análisis de aquellos títulos competenciales.

Sin embargo, por el limitado alcance de las modificaciones que en el Reglamento va a introducir la norma ahora dictaminada, que afectan exclusivamente al canon de saneamiento establecido en la citada Ley 5/2000, de 25 de octubre, al tratarse de un tributo propio autonómico, baste referirnos, en apoyo a la plena competencia normativa al respecto de la Comunidad Autónoma de La Rioja, a los artículos 48.1,b) (*“El establecimiento, modificación y supresión de sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales, así como de los elementos directamente determinantes de la deuda tributaria, inclusive exenciones y bonificaciones que les afecten”*) y 49.1 del Estatuto de Autonomía (*“La gestión, liquidación, recaudación e inspección de los tributos propios corresponderá a la Comunidad Autónoma, la cual dispondrá de plenas atribuciones para la organización y ejecución de dichas tareas, sin perjuicio de la colaboración que pueda establecerse con la Administración Tributaria del Estado, especialmente cuando así lo exija la naturaleza del tributo”*).

#### **Cuarto**

##### **Breve consideración en cuanto a su contenido.**

El Decreto que dictaminamos consta de cuatro únicos artículos, que dan nueva redacción, respectivamente, a los artículos 31.1, 32, 34 y 35 del Reglamento de Desarrollo de la Ley de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales de La Rioja, una Disposición Transitoria Única y una Disposición Final Única.

La modificación del art. 31.1. traslada a éste la limitación a las deducciones establecidas por la Ley 10/2003, de 19 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2004.

La del art. 32, pretende incluir la modificación relativa a deudas de dudoso cobro contenida en la Ley 9/2004, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2005.

Y las de los arts, 34 y 35 regulan, respectivamente, las devoluciones, cuando procedan, haciéndolo en forma similar a la prevista para el resto de tributos, y la obligación de presentar autoliquidaciones que se reducen en todos los casos a una al año, unificándolas en el mes de abril de cada año posterior al ejercicio.

La Disposición Transitoria Única, introducida en el segundo borrador del Proyecto siguiendo la sugerencia del Consejo Económico y Social, atribuye la consideración de pagos a cuenta de la autoliquidación anual a presentar durante abril del 2006 a las autoliquidaciones trimestrales que se hayan presentado o presenten antes de la entrada en vigor de la nueva norma.

Reseñemos, por último, que en el borrador definitivo sometido al presente dictamen, además de la ya expresada del C.E.S., se aceptan, incorporándolas al texto, las tres modificaciones sugeridas por la Dirección General de los Servicios Jurídicos, así como otras dos de aquel Consejo, rechazando otras dos, rechazo que se argumenta suficiente y acertadamente.

## **CONCLUSIONES**

### **Primera**

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

### **Segunda**

El Proyecto de disposición es conforme al ordenamiento jurídico.

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