En Logroño, a 13 de septiembre de 2012, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D^a M^a del Carmen Ortiz Lallana y D. José María Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

43/12

Correspondiente a la consulta formulada por la Excm. Sra. Consejera de Administración Pública y 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

La Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Cultura y Turismo, mediante oficio de 28 de julio de 2012, remite a la de la Consejería de Administración Pública y Hacienda una Memoria por la que se solicita la inclusión de una nueva categoría de precio público en el Decreto 87/2003, de 18 de julio, denominada “*Uso de instalaciones y servicios culturales*”.

Segundo

Por Resolución de 12 de julio de 2012 (aunque erróneamente figura 2011), la Secretaria General Técnica de la Consejería de Administración Pública y Hacienda acuerda iniciar el procedimiento de elaboración del Decreto y designa al Servicio de Planificación y Ordenación Jurídica de la propia Secretaría como unidad administrativa responsable de elaborar el primer borrador e instruir el procedimiento, elaborando y conservando en el expediente, junto con este acuerdo, los estudios e informes previos y posteriores que garanticen la oportunidad y acierto de la elaboración del Decreto.

Tercero

Mediante Diligencia de formación de expediente de 12 de julio, se declara formado el expediente del Proyecto de Decreto, incluyendo un primer borrador de la norma, y una Memoria inicial y señala, como trámites a seguir en su elaboración, la solicitud de informe preceptivo a la Dirección General de los Servicios Jurídicos, y de dictamen al Consejo Económico y Social de La Rioja y al Consejo Consultivo de La Rioja.

La Memoria inicial refiere los antecedentes, contenido y estructura de la norma y razona la innecesariedad 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, aunque permitirá en lo sucesivo crear normas específicas de creación y fijación del precio público.

En esta Memoria inicial, se justifica la competencia de la Secretaría General Técnica para dictar la Resolución de inicio, por limitarse el Decreto proyectado a establecer una nueva categoría de precio público, sin entrar en su configuración material y, por lo tanto, no afectar a las competencias de otros órganos de la Consejería de Administración Pública y Hacienda, citando los arts. 6.1.2.1, g), 6.1.3 y 6.1.4.i, todos ellos del Decreto 40/2007, de 3 de julio.

Cuarto

El informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos se emite el siguiente 20 de julio, informando favorablemente la norma proyectada desde el punto de vista jurídico.

Quinto

Hallándose en este trámite procedimental, la Secretaría Técnica de la Consejería de Salud y Servicios Sociales, con fecha 8 de agosto, remite a la de Administración Pública y Hacienda una Memoria justificativa para la inclusión de un nuevo punto en el 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, siendo la actividad a incluir *“El uso de plazas de estacionamiento y aparcamiento en zona pública adscrita a centro sanitario o social”*.

Sexto

Con fecha 13 de agosto de 2012, el Secretario General Técnico de la Consejería de Administración Pública y Hacienda, redacta una Memoria de tramitación y un segundo borrador incluyendo las dos categorías propuestas.

Esta Memoria es de similar contenido a la referida en el Antecedente Tercero, pero referida a la categoría propuesta por la Consejería de Salud y Servicios Sociales, si bien, vigentes ya la Ley 3/2012, de 20 de julio y el Decreto 48/2012, de 27 de julio, en cuya virtud se suspende el funcionamiento de Consejo Económico y Social de La Rioja, se hace constar la innecesariedad e imposibilidad de solicitar su dictamen.

Séptimo

Al incluirse una categoría más, se solicita de nuevo informe de los Servicios Jurídicos que es emitido, en el mismo sentido que el anterior, el 28 de agosto.

Octavo

Con fecha 28 de agosto, la Secretaría General Técnica redacta la que puede considerarse Memoria final, aún cuando la titula como Memoria de tramitación, informando favorablemente el Proyecto, sin introducir modificación alguna en el segundo borrador.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito fechado el 28 de agosto de 2012, registrado de entrada en este Consejo el 3 de septiembre de 2012 la Excm. Sra. Consejera de Administración Pública y 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 4 de septiembre de 2012, registrado de salida el día 5 de septiembre de 2012, 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 Proyecto de Decreto que pretende aprobarse, una norma de desarrollo de una disposición legal, cual es la Ley 6/2002, de 18 de octubre, de 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 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 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 (LPAC).

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; el Decreto 25/2006, de 21 de abril, añadió una nueva categoría, bajo el nº 20, el Decreto 130/2007, de 16 de noviembre, añadió 5 nuevas categorías, bajo los números 21 al 25; el Decreto 52/2010, de 19 de noviembre, añadió la categoría numerada como 26; y, por último, el Decreto 129/2011, de 29 de julio, añadió otra nueva categoría con el número 27. La norma ahora proyectada, pretende añadir dos nuevas categorías, con los números 28 y 29.

Los Decretos anteriores al ahora proyectado fueron dictaminadas por este Consejo en sus Dictámenes 56/03, 91/04, 18/06, 116/07, 88/10 y 39/11, 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 dos siguientes categorías: i) *“28. Uso de instalaciones y servicios culturales; y ii) 29. Uso de plazas de aparcamiento en zona pública adscritos a centros sanitarios o sociales”*.

La inclusión de estas nuevas categorías está suficientemente justificada en las respectivas Memorias de las Consejerías proponentes.

En cuanto a la primera, la puesta a disposición de distintas salas con equipamiento (se citan la sala de usos culturales *Gonzalo de Berceo* y las salas de audiovisuales de exposiciones temporales del Museo de La Rioja) para actividades culturales se efectúa por diversos centros dependientes de la Consejería de Educación, Cultura y Turismo, en competencia con las que ofrecen entidades privadas o centros dependientes de fundaciones o de Cajas de Ahorros, siendo de solicitud voluntaria para los usuarios.

Y, por lo que se refiere a la segunda, se hace referencia a los objetivos de estabilidad presupuestaria y reducción del déficit público y se persigue mejorar la gestión de ingresos en la Consejería de Salud y Servicios Sociales. Se argumenta que, consolidado el gran Hospital *San Pedro* como Hospital de Área y contando con un número ingente de plazas públicas de aparcamiento gratuito (más de 1.000), resulta necesario regular el precio

público, al objeto de obtener una mayor recaudación de ingresos por la gestión de una parte de ellas, algo muy normal en todas las Comunidades Autónomas.

Concurren, además, los presupuestos definitorios de los precios públicos según el citado art. 35 de la Ley de Tasas y precios públicos de la Comunidad Autónoma de La Rioja, al tratarse la actividad del aparcamiento en un bien público, servicio que puede prestarse también en régimen privado, y ser su utilización (o solicitud) voluntaria por parte de los administrados.

En ambas categorías propuestas, en definitiva, se da la nota de falta de obligatoriedad que caracteriza los precios públicos frente a las tasas; los servicios o actividades que retribuyen; además 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 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 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 seis dictámenes anteriores, los ya citados 56/03, 91/04, 18/06, 116/07, 88/10 y 39/11, sobre normas de similar contenido, el comentario al cumplimiento de los trámites procedimentales para la elaboración de la norma será muy conciso.

Vigente 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 Administración Pública y Hacienda, responsable de la tramitación del expediente, justifica suficientemente la innecesariedad de la Memoria económico financiera (Antecedentes Tercero y Sexto del Asunto).

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 ha evacuado el informe preceptivo de la Dirección General de los Servicios Jurídicos y se ha solicitado el dictamen de este Consejo Consultivo.

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