

En Logroño, a 21 de noviembre 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

56/12

Correspondiente a la consulta formulada por la Excma. 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

Con fecha 31 de octubre de 2012, la Secretaría General Técnica de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente elabora un informe-propuesta en el que postula la inclusión en el Decreto 87/2003, de 18 de julio, por el que se determinan las categorías de bienes, servicios y actividades susceptibles de ser retribuidos mediante precios públicos, de un nuevo precio público relativo a *“Adquisición de derechos de plantación de viñedo procedentes de la reserva regional”*.

Segundo

Por Resolución de fecha 7 de noviembre de 2012, la Secretaria General Técnica de la Consejería de Administración Pública y Hacienda resuelve iniciar el procedimiento de elaboración de un Decreto acorde con la propuesta anterior y, por diligencia de la misma fecha, 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 Consultivo de La Rioja, al no ser posible ya solicitar el dictamen del Consejo Económico y Social.

La Memoria inicial refiere los antecedentes, contenido y estructura de la norma y razona la innecesidad 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 funda la competencia de la Dirección General para dictar la Resolución de inicio, citando el art. 6.1, 4-i), del Decreto 40/2007, de 13 de julio, olvidando que dicho Decreto fue derogado por el 46/2011, de 6 de julio. Sin embargo, no es Dirección General alguna, sino la Secretaría General Técnica quien dicta la Resolución de inicio.

En esta materia de Decretos sobre nuevas categorías de precios públicos, como hemos señalado en Dictámenes anteriores, en especial en el Dictamen 88/2010, es competente, para promoverlos, la Consejería afectada por la materia; para proponerlos, la de Hacienda y; para aprobarlos, el Consejo de Gobierno.

Y, para dictar la Resolución de inicio, dentro de la Consejería de Administración Pública y Hacienda, sería competente la Dirección General correspondiente *ex art. 9.1.4.g)* del citado Decreto 40/07 y no la Secretaría General Técnica, a la que el art. 9.1.3 del Decreto 40/07, atribuye también las funciones genéricas del Director General en el cambio de sus competencias. Pero, si la Dirección General correspondiente no es determinada claramente por el Decreto de asignación de funciones, corresponde colmar esa laguna al Consejero, quien puede dictarla por sí o encomendar su dictado al órgano con rango de Dirección General que estime más adecuado, el cual puede ser, por analogía, la Dirección General de Tributos o bien, por sus funciones coordinadoras, la propia Secretaría General Técnica; en todo caso, la intervención posterior del Consejero convalida la actuación sin necesidad de una avocación expresa de esta competencia.

Tercero

El informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos se emite el siguiente día 12 de noviembre, informando favorablemente la norma proyectada desde el punto de vista jurídico.

Cuarto

Con fecha 13 de noviembre, la Secretaría General Técnica redacta la Memoria final, práctica transcripción de la inicial, sin introducir modificación alguna en el borrador de la norma proyectada.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito fechado el 13 de noviembre de 2012, registrado de entrada en este Consejo el día 16 de noviembre 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 19 de noviembre de 2012, 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, nuestro dictamen 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 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; el Decreto 129/2011, de 29 de julio, añadió otra nueva categoría, con el número 27; el Decreto 62/2012, de 28 de septiembre, añadió dos nuevas categorías, con los números 28 y 29; y, por último, el Decreto 65/2012, de 9 de noviembre, añade la categoría número 30. La norma ahora proyectada pretende añadir otra, con el número 31.

Los Decretos anteriores al ahora proyectado fueron dictaminadas por este Consejo en nuestros Dictámenes D.56/03, D.91/04, D.18/06, D.116/07, D.88/10, D.39/11, D.43 y D.52/12, 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, la siguiente categoría: *“31. Adquisición de derechos de plantación de viñedo procedentes de la reserva regional”*.

La inclusión de esta nueva categoría está suficientemente justificada en el informe-propuesta de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, justificación que no es otra que la posibilidad que tiene dicha Consejería de adjudicar, por precio, a los particulares derechos de plantación de viñedo de que

dispone, correspondientes a la reserva autonómica, que se van a ver incrementados por cesión de derechos procedentes de la reserva estatal.

Concurren, sin duda, los presupuestos definitivos de los precios públicos según el citado art. 35 de la Ley de Tasas y precios públicos de la Comunidad Autónoma de La Rioja, por tratarse de ingresos no tributarios, efectuarse la entrega del bien, cesión de derechos de plantación, en régimen de Derecho público y ser la adquisición voluntaria por parte de los interesados, pudiendo adquirirse también derechos de tal naturaleza de otros productores y, por tanto, en régimen de competencia con el sector privado.

En definitiva, la nueva categoría propuesta está amparada 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 ordenamiento jurídico y en el que, por tanto, 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 ocho Dictámenes anteriores, los ya citados D.56/03, D.91/04, D.18/06, D.116/07, D.88/10, D.39/11, D.43 y D.52/12, 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, justifica suficientemente la innecesariedad de la Memoria económico financiera (Antecedentes Segundo 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.

Advirtamos, únicamente, que sería aconsejable poner especial atención, cuando, en trámites, informes o memorias posteriores, se aprovecha el contenido de otros anteriores, en eliminar todo aquello que resulte extemporáneo o superfluo. Así, la Memoria final de 13 de noviembre copia, casi en su integridad, la inicial del anterior día 7, afirmando la necesidad de solicitar informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, informe que ya estaba emitido e incorporado al expediente.

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