

En Logroño, a 22 de marzo de 2013, 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^a M^a del Carmen Ortiz Lallana, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

19/13

Correspondiente a la consulta formulada por la Excm. Sra. Consejera de Administración Pública y Hacienda sobre el Proyecto de Orden por la que se regulan la repercusión del impuesto sobre la eliminación de residuos en vertederos y los requisitos de pesaje, y se aprueban el documento de repercusión y el modelo de autoliquidación.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

La Consejería de Administración Pública y Hacienda del Gobierno de La Rioja ha elaborado el Anteproyecto de Orden referido.

El procedimiento se inició por Resolución de la Dirección General de Tributos, de fecha 4 de enero de 2013, que acuerda dicha iniciación y, el siguiente día 9 de enero, elabora una Memoria justificativa de la disposición de carácter general proyectada y un primer borrador de ésta, remitiendo todo ello a la Secretaría General Técnica.

Por Resolución de 10 de enero de 2013, la Secretaría General Técnica declara formado el expediente, acuerda la continuación de la tramitación del Anteproyecto de Orden por la propia Secretaría General Técnica y fija como trámites a seguir la solicitud de informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, la Memoria de tramitación de la Secretaría General Técnica y, finalmente, la solicitud dictamen al Consejo Consultivo de La Rioja.

Segundo

La Memoria inicial de la Secretaría General Técnica es de fecha 11 de febrero de 2013 de febrero, día en el que también solicita informe a la Dirección General de Servicios Jurídicos.

Tercero

El informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos se emite el 6 de marzo, y es del siguiente tenor literal:

“En relación con la consulta formulada sobre el Proyecto de Orden de la Consejería de Administración Pública y Hacienda, por la que se regula la repercusión del Impuesto sobre la eliminación de residuos en vertedero, esta Dirección General informa favorablemente la misma desde el punto de vista jurídico. Es cuanto ha de informarse al respecto, sin perjuicio de mejor criterio en Derecho”

Tras este informe, se redacta el último borrador de la Orden.

Cuarto

Cierra el expediente la que podemos considerar Memoria final, de la Secretaria General Técnica, de fecha 6 de marzo, que recoge la necesidad y adecuación de la norma propuesta, el *iter* procedimental seguido, el cumplimiento de trámites, y termina proponiendo remitir el expediente a este Consejo Consultivo para su preceptivo dictamen.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 7 de marzo de 2013, registrado de entrada en este Consejo el 8 de marzo de 2013, la Excm. Sra. Consejera de Administración Pública y Hacienda del Gobierno de La Rioja, remitió al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 12 de marzo de 2013, procedió, en nombre de dicho Consejo, 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

Asignada la ponencia a la Consejera señalada 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

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 Anteproyecto de Orden sometido a dictamen, una norma de desarrollo o ejecución del artículo 58.2 de la ley 7/2012, de 21 de diciembre, de Medidas fiscales y administrativas para 2013, que regula el Impuesto sobre eliminación de residuos en vertederos y prevé que *“la repercusión del impuesto se efectuará documentalmente, en la forma y plazos que se fijen por Orden de la Consejería competente en materia de Hacienda”*. Igual carácter preceptivo establece el artículo 12.2.C) de nuestro Reglamento, 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 y respeto del principio de jerarquía normativa.

El título competencial no puede ser otro que el contenido en el art. 48.1.b) del Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR'99), que atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia para regular, en los términos que establezca el propio Estatuto y las normas que lo desarrollen, *“el establecimiento, modificación y supresión de sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales...”*, en relación con el art. 49.1 EAR'99, que atribuye también a la CAR *“la gestión, liquidación e inspección de los tributos propios, la cual dispondrá de plenas atribuciones para la organización y ejecución de dichas tareas...”*.

Tercero

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 se ha de canalizar adecuadamente el ejercicio de una de las potestades más intensas de la Administración, cual es la reglamentaria.

Por la sencillez de la norma proyectada, 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.

En términos generales, cabe afirmar que dichos trámites han sido suficientemente cumplidos.

En efecto, se inicia el procedimiento por el órgano competente, la Directora General de Tributos, según lo dispuesto en artículo 9.2.8 c) del Decreto 46/2011, de 6 de julio, por el que se aprueba la estructura orgánica de la Consejería de Administración Pública y

Hacienda y sus funciones en desarrollo de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del Sector público de la Comunidad Autónoma de La Rioja, que atribuye como competencias de la Dirección General de Tributos la “*gestión de la implantación de nuevos tributos, recargos y revisión de los existentes*“, mientras que el art. 9.1.4, g), le atribuye, como Dirección General, la competencia para dictar la Resolución de inicio del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general en materias de su ámbito de actuación.

La Resolución de inicio va acompañada de una Memoria justificativa del marco normativo, de la necesidad y adecuación de la norma proyectada al objeto y fin perseguido, su incidencia en el marco normativo, la relación de disposiciones afectadas, la tabla de vigencias de disposiciones anteriores sobre la materia y la innecesariedad de estudio económico ya que, “*la presente Orden no prevé creación o modificación de servicios y de la misma no se derivan derechos u obligaciones de contenido económico sustantivo, sino que regula únicamente una de las obligaciones formales de los de los obligados tributarios por este impuesto, el deber de reflejar documentalmente la repercusión del impuesto sobre eliminación de residuos en vertederos, por los que la implantación del sistema previsto en la misma no conlleva coste económico para esta administración*”.

No obstante, el objetivo que persigue la exigencia de una Memoria económica es que luzca en los Proyectos normativos el eventual coste de la ejecución y puesta en práctica de las medidas que en los mismos se prevean, así como la financiación prevista para acometerlos, en suma, programar, planificar y racionalizar la actuación de la Administración en sus consecuencias presupuestarias y de gasto, como hemos reiterado en diversos Dictámenes (D.39/09, D.40/09, D.8/10, D.10/10, D.11/10, D.12/10, D.13/10, D.14/10, D.15/10, D.73/10, D.92/10, D.93/10, D.22/11, D.73/11 y D.18/12). Y es evidente que la exacción de este impuesto conllevará al menos costes en documentación, o costes indirectos de gestión o mayores cargas de trabajo del personal de la Consejería, por lo que alguna mención al respecto debió incorporarse al expediente.

En cuanto al Informe del SOCE, según doctrina de este Consejo Consultivo (D.14/06, D.127/07 y D.138/08), no es preceptivo cuando, como en ocurre en este caso, la norma proyectada no supone la creación, modificación o extinción de ningún órgano o procedimiento administrativos.

Se recaba e incorpora el informe de los Servicios Jurídicos, y una Memoria final de la Secretaría General Técnica de Administración Pública y Hacienda. También, se ha solicitado el preceptivo dictamen de este Consejo Consultivo.

Tercero

Observaciones generales al texto

La Orden proyectada se compone de un preámbulo, tres artículos y una disposición final.

El preámbulo expone los antecedentes, la necesidad de dictar la Orden y la finalidad que se pretende satisfacer.

El artículo 1 determina el objeto de la Orden, al definir las operaciones sujetas a repercusión.

El artículo 2 establece que el documento de repercusión será la propia factura, a la que deberá añadirse el correspondiente subconcepto en función del tipo de residuo. Se establecen requisitos en cuanto al número de ejemplares, así como la casuística adicional, relativa a las empresas a las que se gire una sola factura por todos los servicios prestados durante un periodo determinado, que no podrá ser superior a un mes natural.

También se regula la forma de actuar en aquellos supuestos en los que no resulta exigible la expedición de factura, con remisión expresa a la normativa estatal que regula dicha materia. En caso de que se produzca una de tales situaciones, se deberá presentar un documento de repercusión, que se incorpora como Anexo a la Orden.

El artículo 3 regula la cuestión de los impagos por parte de los obligados tributarios al sustituto, sus consecuencias, y la forma y requisitos para que puedan hacerse valer frente a la Administración, de forma que sea ésta quien recaude la correspondiente cuota dejada de ingresar a través del procedimiento de recaudación en vía ejecutiva, mucho más efectivo que cualquier medio que pudiera emplear el sustituto para obtener el mismo resultado.

El artículo 4 incluye los requisitos de forma y lugar de presentación, y aprueba el modelo según Anexo.

El artículo 5 establece los sistemas de pesaje.

La Disposición Final Única marca la fecha de entrada en vigor, que será el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de La Rioja.

En su conjunto, prescindiendo de valoraciones de oportunidad que le están vedadas a este Consejo, el texto del proyecto de Orden examinando es ajustado a Derecho.

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