

En Logroño, a 28 de abril de 2014, 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. Pedro de Pablo Contreras, D. José María Cid Monreal, D^a M^a del Carmen Ortiz Lallana y D. Enrique de la Iglesia Palacios, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. José María Cid Monreal, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

18/14

Correspondiente a la consulta formulada por la Excm. Sra. Consejera de Administración Pública y Hacienda, sobre el *Anteproyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 87/2013, de 18 de julio, que determina los bienes, servicios y actividades susceptibles de ser retribuidos mediante precios públicos, incluyendo el nuevo precio público para la solicitud de concesión de la Etiqueta ecológica de la Unión Europea.*

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

La Consejera de Administración Pública y Hacienda del Gobierno de La Rioja remite para dictamen el citado Anteproyecto de Decreto, que consta de la siguiente documentación:

- Borrador, análisis económico financiero e informe-propuesta de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, de fecha 5 de febrero de 2014.
- Resolución de inicio de procedimiento de elaboración de disposición de carácter general, de fecha 3 de marzo de 2014, de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Administración Pública y Hacienda.
- Proyecto del texto de la disposición.
- Diligencia de formación del expediente, de fecha 3 de marzo de 2014.
- Memoria inicial de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Administración Pública y Hacienda.
- Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, de fecha 18 de marzo de 2014.
- Memoria final, de fecha 26 de marzo de 2014.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 2 de abril de 2014, y registrado de entrada en este Consejo 3 de abril de 2014, 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 7 de abril de 2014, 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 al Consejero señalado 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.

Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo Consultivo, este órgano deberá ser consultado en los siguientes asuntos: “*c) Proyectos de reglamentos o de disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas*”; y de igual modo lo expresa el artículo 12, c) de su Reglamento aprobado por el Decreto 8/2002, de 24 de enero.

En el presente caso, nos encontramos ante un Anteproyecto de Decreto que se dicta en desarrollo de lo establecido en la Ley 6/2002 de 18 de octubre, de Tasas y precios públicos de la Comunidad Autónoma de La Rioja, y, en concreto, en virtud de la delegación contenida en el artículo 36 de la Ley, lo que determina el carácter preceptivo de nuestro dictamen.

En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, señala el art. 2.1 de nuestra Ley reguladora que, en el ejercicio de nuestra función, debemos velar por *“la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía de la Rioja y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su dictamen”*.

Como se ha señalado en otros dictámenes, debemos examinar la adecuación del Proyecto de Decreto al bloque de constitucionalidad, sin entrar en cuestiones de oportunidad que no nos han sido solicitadas.

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 la ley, en relación con el procedimiento para la elaboración de disposiciones generales, 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, en caso de recurso, como causa de invalidez de las normas reglamentarias aprobadas.

En el presente caso, procede examinar si se han cumplido los trámites establecidos en los artículos 33 a 41 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Procede, por ello, examinar, el grado de cumplimiento, en el presente caso, de dichos trámites o requisitos.

1. Resolución de inicio del expediente.

Según el artículo 33.1 de la Ley 4/2005, *“el procedimiento para la elaboración de los reglamentos se iniciará mediante resolución del órgano administrativo competente por razón de la materia”*.

En el presente caso, la Resolución de inicio del expediente fue dictada en fecha 3 de marzo de 2014 por la Secretaria General Técnica de la Consejería.

Desde el punto de vista del contenido, el artículo 33.2 de la Ley 4/2005, dispone que *“la*

resolución de inicio expresará sucintamente el objeto y finalidad de la norma, las normas legales que en su caso deba desarrollar, así como el fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida”.

La Resolución que nos ocupa, a nuestro juicio, no cumple escrupulosamente el requisito legal, como ya informa la Dirección General de los Servicios Jurídicos, pues no se realiza la mínima mención al objeto y finalidad de la norma, ni a la competencia ejercida.

Debemos hacer nuestras las consideraciones del informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, respecto de lo poco afortunada tramitación del expediente, pese a la sencillez del mismo.

Así, consta en el expediente, antes incluso de la Resolución de inicio del procedimiento de elaboración de una disposición de carácter general, el expediente remitido por la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, del cual se desprende la razón de la norma proyectada y la justificación del coste directo e indirecto de la prestación, conteniendo incluso ya un borrador del texto de la disposición. Sin embargo, ese expediente previo parece más razonable que apareciese descrito en la Resolución de inicio, especificando el fundamento jurídico de la competencia ejercida.

Por ello, debiera actuarse de conformidad con las prescripciones legales.

2. Elaboración del borrador inicial.

A tenor de lo establecido en el artículo 34 de la Ley 4/2005:

“1. El órgano del que emane la resolución de inicio elaborará un borrador inicial integrado por un preámbulo y por el texto articulado del reglamento que incluirá, en su caso, una disposición derogatoria de las normas anteriores que resulten afectadas.

2. El borrador inicial irá acompañado de una memoria justificativa acerca de la necesidad de la aprobación de la nueva norma, de su adecuación al objeto y finalidad fijados en la resolución de inicio, la incidencia que habrá de tener en el marco normativo en que se inserte, una relación de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias de las disposiciones anteriores sobre la misma materia, así como una valoración de los efectos previsibles que puedan seguirse de su aplicación. Finalmente, incluirá, en su caso, también los estudios e informes previos que le sirvan de fundamento, así como una relación de aquellos informes o trámites que se consideren necesarios en la tramitación del expediente.

3. En los casos de creación de nuevos servicios o de modificación de los existentes, o aquellos en los que de la aplicación del reglamento se prevea que van a derivar derechos y obligaciones de carácter económico, deberá adjuntarse al expediente un estudio del coste y financiación”.

En el expediente, consta una Memoria, de fecha 3 de marzo de 2014, junto con un borrador no fechado del texto de la disposición proyectada. En dicho borrador, no se hace referencia a la competencia ejercida, a la que nos hemos referido en nuestro Fundamento de Derecho 1º.

3. Anteproyecto de reglamento.

El artículo 35 de la Ley 4/2005 dispone lo siguiente:

“1. Una vez elaborado el borrador inicial, así como la documentación complementaria a que se refiere el artículo anterior, el expediente se remitirá a la Secretaría General Técnica de la Consejería, cuyo titular, a la vista de su contenido declarará, en su caso, formado el expediente de anteproyecto y acordará la continuación del procedimiento por la propia Secretaría General Técnica.

2. Por la Secretaría General Técnica de la Consejería se determinarán los trámites e informes que resulten necesarios para garantizar el acierto y legalidad del reglamento.

3. Cuando se observaran defectos en la formación del expediente por el órgano administrativo que dictó la resolución de inicio el mismo podrá ser devuelto al citado centro a efectos de que se proceda a su subsanación”.

En el expediente, consta la Diligencia de formación de expediente de Anteproyecto, de fecha 16 de julio de 2010. Sin embargo, este acto es posterior a la Memoria inicial, con lo que, en este punto, no se sigue con el *iter* establecido en los preceptos que estamos indicando.

4. Trámite de audiencia.

La Ley 4/2005 regula expresamente este trámite (diferenciándolo del de información pública, del que se ocupa su artículo 37), que no era contemplado en la Ley 3/1995, de 8 de marzo, a la que aquélla viene a sustituir, pero en cuya obligatoriedad –fundada en la Constitución y en la legislación estatal de carácter tanto básico como supletorio, para los casos previstos en ella- había insistido este Consejo en numerosos dictámenes. A este respecto, el artículo 36 de la Ley autonómica vigente dispone lo siguiente:

“1. El anteproyecto deberá someterse a la audiencia de los interesados, directamente o por medio de las entidades reconocidas por la Ley que los agrupen o los representen, en los siguientes casos: a) cuando lo exija una norma con rango de Ley; b) cuando la disposición afecte a derechos e intereses legítimos de los ciudadanos.

2. No será exigible el trámite previsto en el punto anterior respecto de las entidades citadas si han sido consultadas en el procedimiento de elaboración o si han intervenido en él mediante la emisión de informes o participación en órganos colegiados.

3. La audiencia no será exigible en relación con los proyectos de disposiciones que regulen la organización del Gobierno, de la Administración General de la Comunidad Autónoma o de los entes integrantes de su Sector Público, salvo que en alguno de estos casos se regule la participación de los ciudadanos o de sus organizaciones y asociaciones representativas en el ejercicio de sus funciones u órganos. Tampoco será 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.

4. El plazo de la audiencia debe ser adecuado a la naturaleza de la disposición, y no inferior a quince días. Por razones justificadas, y mediante acuerdo o resolución debidamente motivado, este plazo podrá reducirse a siete días”.

En el presente caso, no se ha sometido el Anteproyecto a ese trámite, dada la naturaleza de su contenido.

5. Informes y dictámenes preceptivos.

Según el artículo 39 de la Ley 4/2005:

“1. Los informes preceptivos y los dictámenes de los órganos consultivos se solicitarán en el momento y en la forma que determine sus disposiciones reguladoras. El plazo para su emisión será el previsto en ellas, y a falta de previsión expresa, el de diez días.

2. De no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de las responsabilidades en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones cualquiera que sea el carácter del informe solicitado, excepto en los supuestos de informes preceptivos que sean determinantes para la tramitación del reglamento, en cuyo caso podrá interrumpirse la misma en tanto no se emitan e incorporen al expediente. El plazo de espera no podrá exceder en ningún caso de tres meses, salvo disposición legal que determine un plazo menor o establezca otros efectos ante la falta de emisión.

3. El anteproyecto de reglamento será informado por la Dirección General de los Servicios Jurídicos una vez cumplimentados todos los trámites y previamente a la emisión de los dictámenes que, en su caso, resulten procedentes”.

En el expediente, consta el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, de fecha 2 de agosto de 2010.

6. Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto.

Finalmente, según el artículo 40 de la Ley 4/2005:

“1. Concluidas las actuaciones de instrucción y con carácter previo a la emisión del dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja, que en su caso deba emitirse, la Secretaría General Técnica encargada de la tramitación, elaborará una memoria sucinta de todo el procedimiento, en la que se reseñarán los antecedentes, los trámites practicados y su resultado, las modificaciones introducidas en el texto del anteproyecto como consecuencia del contenido de los documentos e informes resultantes de los trámites de audiencia, información pública e informes preceptivos, así como una exposición motivada de aquellas que hayan sido rechazadas. Le memoria deberá recoger expresamente una declaración motivada de la adecuación al ordenamiento jurídico del texto del anteproyecto.

2. El expediente de elaboración del reglamento se ordenará a partir de la resolución de inicio seguido del anteproyecto y documentación correspondiente, así como de los estudios y consultas evacuados y demás actuaciones practicadas.

3. En aquellos casos en que proceda la emisión de dictámenes por el Consejo Consultivo, y una vez recibido el mismo, se procederá a introducir las modificaciones que procedan en el texto del anteproyecto formulándose por la Secretaría General Técnica correspondiente la memoria final del anteproyecto, en aquellos casos en que la misma resulte necesaria, que precederé en todo caso a la formalización del proyecto de reglamento”.

En el expediente sometido a nuestra consideración, consta una última Memoria de la Secretaria General Técnica de la Consejería, de fecha 26 de marzo de 2014, en la que se viene a dar cumplimiento al citado trámite. Sin embargo y al valorar las atinadas alegaciones de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, algunas de las cuales son tenidas en cuenta, sin embargo no se traslucen en un nuevo borrador del texto de la disposición, por lo que, en principio, el que se somete a nuestra consideración es el inicial, debiendo reiterar las observaciones sobre las deficiencias a que antes nos hemos referido.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada.

Como indicábamos en nuestro dictamen D.56/03, a propósito del Decreto que ahora se pretende modificar, el artículo 133.2 de la Constitución atribuye a las Comunidades Autónomas potestad tributaria, la cual deberá ejercitarse con absoluto respeto a la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, aprobada por L.O. 8/1980 de 22 de septiembre (LOFCA), modificada por la L.O. 3/1996 de 27 de diciembre.

Por otra parte y como ya hemos indicado anteriormente, nos encontramos ante un Anteproyecto de Decreto, que se dicta en desarrollo de lo establecido en la Ley 6/2002, de 18 de octubre, de Tasas y precios públicos de la Comunidad Autónoma de La Rioja, y en concreto en virtud de la delegación contenida en el artículo 36 de la Ley.

En base a lo manifestado, no queda duda alguna acerca de la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para dictar la disposición dictaminada, así como su necesaria cobertura legal.

Cuarto

Observaciones jurídicas sobre el contenido normativo del Proyecto reglamentario.

El Anteproyecto de disposición se limita a añadir 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, una nueva categoría, con el número 32: *Concesión de la Etiqueta ecológica de la Unión Europea*, y sin que en cuanto al contenido, sea preciso efectuar ningún comentario.

CONCLUSIONES

Primera

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

Segunda

El Proyecto de disposición es conforme a Derecho, sin perjuicio de las observaciones contenidas en el cuerpo del presente dictamen sobre el procedimiento de elaboración del Anteproyecto.

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