

En Logroño, a 19 de mayo de 2016, 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. Enrique de la Iglesia Palacios y D. Pedro María Prusén de Blas, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Pedro María Prusén de Blas, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

14/16

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Administración Pública y Hacienda, sobre el *Anteproyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 87/2003, de 18 de julio, que determina los bienes, servicios y actividades susceptibles de ser retribuidos mediante precios públicos, para actualizar la categoría 26 e incluir la nueva categoría 33, consistente en la realización de pericias, a solicitud de particulares, por el Instituto de Medicina Legal de La Rioja.*

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

El Consejero de Administración Pública y Hacienda del Gobierno de La Rioja remite para dictamen el citado Anteproyecto de Decreto, junto con el expediente administrativo correspondiente al mismo, que consta de la siguiente documentación:

- Memoria-propuesta de la Dirección General de Justicia e Interior, de 17 de febrero de 2016.
- Remisión de la Secretaría General Técnica de Políticas Sociales, Familia, Igualdad y Justicia, de 26 de febrero de 2016.
- Petición de modificación, de la Secretaría General Técnica de Educación, Formación y Empleo, de 11 de marzo de 2016.
- Resolución inicio, de la Secretaría General Técnica de Administración Pública y Hacienda, de 14 de marzo de 2016.
- Borrador de Decreto por el que se modifica el Decreto 87/2003, de 18 de julio, que determinó los bienes, servicios y actividades susceptibles de ser retribuidos mediante precios públicos, para actualizar

la categoría 26 e incluir la nueva categoría consistente en la realización de pericias, a solicitud de particulares, por el Instituto de Medicina Legal de La Rioja.

- Petición informe a la Dirección General de Servicios Jurídicos, de 14 de marzo de 2016.
- Informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos, de 21 de marzo de 2016.
- Diligencia formación expediente, de 22 de marzo de 2016.
- Memoria inicial, de la Secretaría General Técnica de Administración Pública y Hacienda, de 22 de marzo de 2016.
- Memoria final, de la Secretaría General Técnica de Administración Pública y Hacienda, de 18 de abril de 2016.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 22 de abril de 2016, y registrado de entrada en este Consejo el 22 de abril de 2016, el Excmo. Sr. Consejero 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 22 de abril de 2016, 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 cumplimiento del artículo 36 de la Ley, lo que determina el carácter preceptivo de nuestro dictamen.

En cuanto al ámbito del dictamen, señala el art. 2.1 de nuestra Ley reguladora que, en el ejercicio de la función consultiva, 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 Anteproyecto de Decreto al bloque de constitucionalidad, sin entrar en cuestiones de oportunidad que no nos han sido solicitadas.

Segundo

Competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada, cobertura legal y rango de la misma.

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.

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, categorías de tales bienes, servicios y actividades. El Decreto 59/2004, de 5 de noviembre, añadió, con los números 18 y 19, dos nuevas categorías al Anexo; el Decreto 25/2006, de 21 de abril, incorporó una nueva categoría, bajo el número 20; el Decreto 130/2007, de 16 de noviembre, añadió 5 nuevas categorías, con los ordinales 21 a 25; el Decreto 52/2010, de 19 de noviembre, agregó 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, adicionó dos nuevas categorías, con los números 28 y 29; el Decreto 65/2012, de 9 de noviembre, incorporó la categoría número 30; el Decreto 69/2012, de 30 de noviembre, agregó la categoría 31; y el Decreto 19/2014, de 9 de mayo, añadió la categoría número 32.

El Anteproyecto pretende, de un lado, modificar la categoría 26, añadida en 2010, relativa a los precios públicos a percibir por la entonces denominada Escuela de Arte y Superior de Diseño de Logroño, ya que la vigente redacción del precepto no encaja con la actual denominación de la Escuela ni cubre la totalidad de los servicios docentes que la misma puede prestar en la actualidad; y, de otro, añadir otra nueva categoría, con el número 33, consistente en la realización de pericias, a solicitud de particulares, por el Instituto de Medicina Legal de La Rioja, puesto que, tal y como describe el borrador de la norma, el Real Decreto 1148/2015, de 18 de diciembre, que ha entrado en vigor el 1 de enero de 2016, regula la realización de pericias a solicitud de particulares por los Institutos de Medicina Legal y Ciencias Forenses, en las reclamaciones extrajudiciales por hechos relativos a la circulación de vehículos a motor, estableciendo su artículo 14 que la contraprestación de la pericia será un precio público, de conformidad con la legislación sobre tasas y precios públicos, y este último servicio no encaja plenamente en ninguna de las categorías ya previstas en el Decreto 87/2003, de 18 de julio.

Los Anteproyectos de los Decretos anteriores al ahora proyectado fueron objeto de nuestros dictámenes D.56/03, D.91/04, D.18/06, D.116/07, D.88/10, D.39/11, D.43/12, D.52/12, D.56/12 y D.18/14, 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, como antes hemos señalado, 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 3/1996 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.

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 cumplimiento de su art. 36 que prevé dictar al efecto la correspondiente norma reglamentaria en forma de Decreto.

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, la cual cuenta con la necesaria cobertura legal, tiene el adecuado rango normativo y reviste la forma de Decreto legalmente prevista al efecto.

Tercero

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 14 de marzo de 2016, por la Secretaría 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, cumple el requisito legal, ya que, con mención a las Memorias-propuestas emitidas por la Consejería de Políticas Sociales, Familia, Igualdad y Justicia y por la de Educación, Formación y Empleo, deja bien sentado que el objeto de la norma proyectada es la modificación 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, al efecto de incluir una nueva categoría, consistente en la realización de pericias, a solicitud de particulares, por el Instituto de Medicina Legal de La Rioja, de un lado; y al efecto de adaptarla a la denominación actual de la Escuela Superior de Diseño de La Rioja y a su potencial oferta académica, respectivamente .

En cuanto a la competencia ejercida, la Resolución de inicio invoca el Decreto 23/2015, de 21 de julio, por el que se establece 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 a la Secretaría General Técnica las funciones de coordinación normativa de la Consejería, así como las funciones comunes a todas las Direcciones Generales, entre ellas la de dictar las Resoluciones de inicio del procedimiento de elaboración de disposiciones generales.

Como hemos señalado en dictámenes anteriores, en especial en el D.88/10 y en el D. 56/12, en esta materia de Decretos sobre nuevas categorías de precios públicos 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 Decreto 23/15, de 21 de julio [como, de la misma forma y con idéntico contenido, lo

prevenían los arts. 6.1.4.i) del Decreto 40/07, de 13 de julio, y 10.1.4.g) del Decreto 46/11, de 6 de julio, ambos ya derogados], y no la Secretaría General Técnica, a la que el art. 9.1.2.1. d) y 9.1.3 del Decreto actualmente vigente (Decreto 23/15, de 21 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Administración Pública y Hacienda y sus funciones en desarrollo de la Ley 3/03, de Organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja), atribuye también, “*la coordinación normativa y la asistencia jurídica y técnica de las unidades*” y, “*en relación con los servicios y actividades exclusivos de su competencia, el ejercicio de las funciones genéricas atribuidas a las Direcciones Generales*”. 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, por lo que no se aprecia defecto invalidante alguno a este respecto.

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, constan las Memorias-propuestas emitidas por la Consejería de Políticas Sociales, Familia, Igualdad y Justicia y por la de Educación, Formación y Empleo, a las que se ha hecho mención anteriormente, junto con un borrador, no fechado, del texto de la disposición proyectada.

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 Secretaria 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 22 de marzo de 2016.

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 21 de marzo de 2016.

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 18 de abril de 2016, en la que se viene a dar cumplimiento al citado trámite.

Cuarto

Observaciones jurídicas sobre el contenido normativo del Proyecto reglamentario

El Anteproyecto de disposición se limita, respecto al Anexo del Decreto 87/2003, de 18 de julio, a modificar la categoría 26, relativa a los precios públicos a percibir por la entonces denominada Escuela de Arte y Superior de Diseño de Logroño, ya que la vigente redacción del precepto no encaja con la actual denominación de la Escuela ni cubre la totalidad de los servicios docentes que la misma puede prestar en la actualidad, de un lado; y, de otro, añadir otra nueva categoría, con el número 33, consistente en la realización de pericias, a solicitud de particulares, por el Instituto de Medicina Legal de La Rioja, sin que, en cuanto a su contenido, sea preciso efectuar ninguna consideración.

CONCLUSIONES

Única

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada, la cual cuenta con la necesaria cobertura legal, tiene el adecuado rango normativo y reviste la forma de Decreto legalmente prevista al efecto.

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