

En Logroño, a 22 de junio de 2018, 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. José María Cid Monreal, D. Enrique de la Iglesia Palacios, D. José Luis Jiménez Losantos y D. Pedro María Prusén de Blas, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. José Luis Jiménez Losantos, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

65/18

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, por el que se determinan los bienes, servicios y actividades susceptibles de ser retribuidos mediante precios públicos, para incluir la nueva categoría núm. 34, por “uso de espacios habilitados en edificios administrativos”*.

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 justificativa, suscrita por la Jefa de Servicio de Régimen Jurídico Patrimonial y el Jefe de Servicio de Protección y Defensa del Patrimonio, de fecha 3 de abril de 2018.
- Resolución de inicio, de la Secretaría General Técnica de la Consejería actuante, de 3 de abril de 2018, acompañada del texto inicial de la disposición proyectada.
- Diligencia formación del expediente, de la Secretaría General Técnica de la Consejería actuante, de 3 de abril de 2018.
- Memoria de tramitación, de la misma Secretaría General Técnica, de 12 de abril de 2018, acompañada del texto final de la disposición proyectada.
- Informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos, de 20 de abril de 2018.

-Memoria final, de la precitada Secretaría General Técnica, de 20 de abril de 2018.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 25 de abril de 2018, y registrado de entrada en este Consejo de 26 de abril de 2018, 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 26 de abril de 2018, 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 (LTPR '02), por el que se propone la creación de una nueva categoría de bienes, servicios y actividades susceptibles de ser retribuidas mediante precio público, en concreto, referida al “uso de espacios habilitados en edificios administrativos”; lo que, a tenor del art. 36 LTPR '02, exige su creación mediante Decreto del Gobierno de La Rioja; lo que, a su vez, comporta 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 de La Rioja para dictar la norma proyectada, cobertura legal y rango de la misma.

1. Como ya indicamos 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).

2. El Proyecto examinado constituye un nuevo desarrollo del art. 36.1 LTPR '02, 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”*.

3. A tal efecto se promulgó el Decreto 87/2003, de 18 de julio, en cuyo Anexo se determinaron las distintas categorías de bienes, servicios y actividades susceptibles de ser retribuidas mediante precios públicos. Esta norma ha sido objeto de numerosas modificaciones; así: i) el Decreto 59/2004, de 5 de noviembre, añadió las categorías núms. 18 y 19; ii) el Decreto 25/2006, de 21 de abril, incorporó la núm. 20; iii) el Decreto 130/2007, de 16 de noviembre, añadió las categorías, núms. 21 a 25; iv) el Decreto 52/2010, de 19 de noviembre, agregó la categoría núm. 26; v) el Decreto 129/2011, de 29 de julio, añadió la

núm. 27; vi) el Decreto 62/2012, de 28 de septiembre, adicionó las núms. 28 y 29; vii) el Decreto 65/2012, de 9 de noviembre, incorporó la núm. 30; viii) el Decreto 69/2012, de 30 de noviembre, agregó la núm. 31; ix) el Decreto 19/2014, de 9 de mayo, añadió la categoría núm. 32; y x) el Decreto 25/2016, de, 27 de mayo, modificó la núm. 26, y añadió la núm. 33.

4. Los Anteproyectos de los precitados Decretos 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, D.18/14, y D.14/16, en los que nos remitimos al art. 133 de la Constitución, que atribuye, a las Comunidades Autónomas, la potestad tributaria, de acuerdo con la propia Constitución y las Leyes.

5. 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

La importancia de observar las prescripciones previstas en la ley, en relación con el procedimiento para la elaboración de disposiciones generales, no sólo viene a contribuir al acierto en su elaboración, sino que tiende a evitar que su incumplimiento produzca distorsiones en su desarrollo en tanto que, en caso de recurso, los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa pueden apreciarlo como causa de invalidez de la norma reglamentaria aprobada. Constituye este criterio fundamento del examen del cumplimiento de tales trámites que, en sus dictámenes, este Consejo Consultivo, viene efectuando al respecto.

En el presente caso, procede examinar si se han cumplido los trámites establecidos en los artículos 32 bis a 42 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en la redacción dada a tales preceptos por la Ley 2/2018, de 30 de enero, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2018, ya que esta es aplicable al haber sido publicada en el BOR de 31 de enero de 2018, y, por tanto, con anterioridad al inicio del expediente objeto del dictamen, y establecer, a efecto de los preceptos aquí aplicables [Disp., Final única], su entrada en vigor al día siguiente de su publicación.

1. Consulta previa

La modificación indicada, operada en los preceptos de la Ley 4/2005 dedicados a regular la elaboración de las normas reglamentarias, ha introducido un artículo, numerado como 32 bis, que, bajo tal concepto, establece que:

“1. Con carácter previo a la elaboración del anteproyecto de ley o reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web del Gobierno de La Rioja, en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de: a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa; b) La necesidad y oportunidad de su aprobación; c) Los objetivos de la norma; d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

2. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse este trámite de consulta. Tampoco será exigible la consulta previa en relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias o 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. Podrá prescindirse de este trámite cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.

El Anteproyecto que nos ocupa se limita a incorporar una nueva categoría de bienes, servicios y actividades de ser retribuidas mediante precio público, consistente en el “uso de espacios habilitados en edificios administrativos”; si bien el importe correspondiente se determinará posteriormente mediante Orden o, como expresamente se indica en el expediente, mediante Decreto, si la tarifa se establece por debajo del coste (art. 36.2. a) LTPR´02).

El trámite que nos ocupa puede ser evitado cuando la propuesta normativa incurra en alguno de los cinco supuestos recogidos en el precitado art. 32.bis.2 de la Ley 4/2005:

- que la propuesta no tenga impacto significativo en la actividad económica;
- que no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios;
- que regule aspectos parciales de una materia;
- que tenga relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias, o que regulen la organización del Gobierno, de la Administración General de la Comunidad Autónoma, o de los entes integrantes de su Sector público; o,
- que concurren razones graves de interés público.

De todos ellos, al Anteproyecto que nos ocupa, son aplicables los tres primeros, ya que tiene un impacto muy marginal en la actividad económica; no impone obligación alguna a sus destinatarios, pues la utilización de los espacios que regula tan sólo se ha de producir por la libre voluntad de los interesados; y, regula un aspecto parcial, cual es la mera creación de la

antes referida categoría, sin fijar el importe que proceda abonar como precio público, ya que, como se ha indicado, tal fijación se efectuará posteriormente.

Por tanto, se ha observado correctamente este trámite conforme a la nueva regulación del mismo.

2. Órgano competente y Resolución de inicio del procedimiento.

Según el art. 33.2 de la Ley 4/2005:

“El procedimiento para la elaboración de los reglamentos podrá iniciarse, en cualquier caso, mediante Resolución del titular de la Consejería competente por razón de la materia. También podrá iniciarse mediante Resolución del Director General competente por razón de la materia o, en el caso de que la norma afecte a competencias de varias Direcciones Generales, de su Secretario General Técnico”.

La propuesta de creación de la categoría de precio público a través del Anteproyecto normativo examinado consta haber sido efectuada conjuntamente por los Jefes de Servicio de Régimen Jurídico Patrimonial y de Protección y Defensa del Patrimonio, en fecha 3 de abril de 2018; por lo que resulta aplicable el último de los supuestos mencionados en el precepto, lo que otorga la **competencia**, para dictar la Resolución de inicio, a la Secretaria General Técnica de la Consejería de Administración Pública y Hacienda, la cual la dictó en fecha 3 de abril de 2018.

Además, la competencia administrativa de la Secretaría General Técnica deriva de los arts. 9.1.2.1,d) y k) del 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, respectivamente, atribuyen, a dicha Secretaría General Técnica, las funciones de: coordinación normativa de la Consejería; las correspondientes a las Direcciones Generales (entre las que se encuentra la de dictar las Resoluciones de inicio del procedimiento de elaboración de disposiciones generales); y *“cualquier otra que se atribuya por disposición legal o reglamentaria”*.

Como quiera que la nueva normativa ha reconocido la competencia de la Secretaría General Técnica cuando se trate de normas que afecten a competencias de varias Direcciones Generales de su Consejería, como sucede en este caso, el trámite se ha cumplido correctamente.

Desde el punto de vista del **contenido**, el art. 33.3 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 podrá señalar la Unidad administrativa a la que se encomienda la elaboración del borrador o constituir una Comisión de trabajo con ese fin, designando a los miembros que la integrarán”.

La Resolución que nos ocupa cumple este requisito legal, ya que, con mención a las Memorias-propuestas emitidas por las Jefaturas de Servicio mencionadas, determina 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 la nueva categoría prevista, concretamente la núm. 34, referida al “uso de espacios habilitados en edificios administrativos”.

3. Elaboración del borrador inicial.

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

“1. El borrador inicial estará integrado por una parte expositiva y por el texto articulado del proyecto de ley o 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. Incluirá también, en su caso, 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 de la norma se prevea que van a derivar derechos y obligaciones de carácter económico, deberá adjuntarse al expediente un estudio del coste y de su financiación”.

La Resolución de inicio va acompañada del texto inicial de la norma proyectada, cuyo contenido se ajusta a las exigencias aquí recogidas.

En cuanto al estudio de costes y su financiación, nada se especifica en la Resolución de inicio ni en el texto inicial; si bien, con posterioridad, en la Memoria de tramitación, se hace mención a ello, considerando que, por el momento, la disposición proyectada no ha de generar coste alguno, puesto que la mera determinación de una nueva categoría susceptible de precio público exige un desarrollo ulterior para, precisamente, determinar el importe del precio

público correspondiente, cuya fijación ha de llevarse a cabo en la forma anteriormente indicada.

Consecuentemente, las prescripciones del precepto examinado se han cumplido adecuadamente.

4. Formación del expediente de 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, y, en su caso, practicado el trámite de audiencia, 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. La Secretaría General Técnica de la Consejería determinará 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, la Secretaría General Técnica podrá devolverlo al centro directivo que lo remitió a efectos de que se proceda a su subsanación.

En el expediente, consta la Diligencia de formación de expediente de Anteproyecto, de fecha 3 de abril de 2018.

5. Trámite de audiencia.

La Ley 4/2005 regula expresamente este trámite diferenciándolo del de consulta pública, del que se ocupa -ahora, ya de manera concreta- en el nuevo artículo 32 bis, a cuyo tenor:

1. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la disposición afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, la Dirección General competente en fase de elaboración del borrador inicial o la Secretaría General Técnica en fase de tramitación del Anteproyecto, publicará el texto en el portal web del Gobierno de La Rioja, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las Organizaciones o Asociaciones reconocidas por Ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

2. La audiencia no será exigible en relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias o 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 con aquellas

disposiciones que tengan por objeto exclusivo la regulación de los tributos o ingresos de Derecho público.

Podrá prescindirse del trámite de audiencia cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.

3. 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 motivados, este plazo podrá reducirse a siete días hábiles.

El evidente carácter regulatorio de ingresos de Derecho público del Anteproyecto, permite, a tenor de lo dispuesto en este artículo, la exención del trámite que nos ocupa, el cual, por ello, no ha sido realizado.

6. Informes y dictámenes preceptivos.

Según el artículo 38 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 determinen sus disposiciones reguladoras. El plazo para su emisión será el previsto en ellas, y, a falta de previsión expresa, el de diez días.

En el momento de solicitarse el primero de los informes o dictámenes preceptivos, se procederá a publicar, en el portal de transparencia, el Anteproyecto, como norma en tramitación.

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 de la norma, 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 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, el cual, solicitado en fecha 13 de abril de 2018, fue emitido el 20 de abril de 2018, en sentido favorable.

7. Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto.

Finalmente, según el artículo 39 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 consulta previa, audiencia, e informes preceptivos, así como una exposición motivada de aquellas que hayan sido rechazadas. La Memoria deberá recoger expresamente una declaración motivada de la adecuación al ordenamiento jurídico del texto del Anteproyecto.

2. El expediente de elaboración 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. En el caso de que la Resolución de inicio se apruebe como consecuencia de la petición razonada de otros órganos, el expediente se ordenará a partir de la documentación que integre dicha petición.

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 precederá, en todo caso, a la formalización del Anteproyecto de Ley o Proyecto de reglamento.

En el expediente sometido a nuestra consideración, consta una última Memoria de la Secretaría General Técnica de la Consejería, de fecha 23 de abril de 2018, en la que se viene a dar cumplimiento adecuado a este trámite.

Cuarto

Observaciones jurídicas sobre el contenido normativo del Anteproyecto reglamentario

El Anteproyecto de disposición tiene como única finalidad la modificación del Decreto 87/2003, de 18 de julio, para incorporar, a su Anexo, una nueva categoría que, con el número 34, determina, como actividad susceptible de ser retribuida mediante precio público, el “uso de espacios habilitados en edificios administrativos”.

El Anteproyecto surge, a tenor de los datos y manifestaciones que se efectúan en las memorias obrantes en el expediente, de la necesidad de dar satisfacción a las solicitudes puntuales de espacios y servicios en los edificios administrativos, por terceros ajenos a la Administración autonómica, que se vienen produciendo cada vez con mayor frecuencia y, que, por afectar a edificios administrativos no destinados a servicios públicos caracterizados (tales como los educativos, sanitarios, asistenciales, etc.), requieren de una regulación específica.

Su inclusión como precio público no contraviene ni las disposiciones reguladoras de esa concreta materia, ni las referentes al patrimonio, por lo que no se hace preciso efectuar ninguna otra 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, en su contenido, es ajustada a Derecho.

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