



En Logroño, el 5 de junio de 2026, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. José Ignacio Pérez Sáenz, de las Consejeras D.^a Ana Reboiro Martínez-Zaporta, D.^a M.^a Belén Revilla Grande y D.^a M.^a Concepción Arruga Segura; el Consejero D. Adolfo Alonso de Leonardo-Conde; así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Serrano Blanco, siendo ponente D. Adolfo Alonso de Leonardo-Conde, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

37/26

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Hacienda, Gobernanza Pública, Sociedad Digital y Portavocía del Gobierno de La Rioja, en relación con 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*.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

El Excmo. Sr. Consejero de Hacienda, Gobernanza Pública, Sociedad Digital y Portavocía del Gobierno de La Rioja remite para dictamen el citado Anteproyecto de Decreto, junto con el correspondiente expediente administrativo (expediente núm. 10/2026), que consta de la siguiente documentación:

- El borrador del Anteproyecto de Decreto (cuya fecha no consta).
- La solicitud de 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, de la Dirección General de Justicia e Interior de la Consejería de Salud y Políticas Sociales, de fecha 18 de marzo de 2026.
- La memoria justificativa de la misma Dirección General de fecha 30 de marzo de 2026.
- La resolución de inicio del procedimiento de elaboración del Decreto, dictada por la Consejería de Hacienda, Gobernanza Pública, Sociedad Digital y Portavocía del Gobierno, de fecha 9 de abril de 2026.
- La memoria justificativa inicial de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda,



Gobernanza Pública, Sociedad Digital y Portavocía del Gobierno de La Rioja, de 9 de abril de 2026.

-La diligencia de formación del expediente de la misma Secretaría General Técnica, de fecha 10 de abril de 2026.

-La solicitud de informe a la Dirección General de los Servicios Jurídicos de la Consejería de Hacienda, Gobernanza Pública, Sociedad Digital y Portavocía del Gobierno de La Rioja, realizada por su Secretaría General Técnica el 10 de abril de 2026.

-El informe evacuado por esa Dirección General el 24 de abril de 2026.

-La memoria justificativa final de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda, Gobernanza Pública, Sociedad Digital y Portavocía del Gobierno de La Rioja, de 24 de abril de 2026.

Segundo

El Anteproyecto de Decreto sometido a nuestra consideración consta de una parte expositiva, 1 artículo (único) y 1 Disposición final única (DF). Su objetivo es modificar 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, al objeto de permitir la determinación de un nuevo precio público por las prestaciones realizadas en el Servicio de Medios Adecuados de Solución de Controversias (MASC) del Gobierno de La Rioja.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 29/04/2026 y registrado de entrada en este Consejo el mismo día, el Excmo. Sr. titular de la Consejería actuante 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 29/04/2026, 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

1. El art. 11.c) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja (LCCR), establece que este Consejo deberá ser consultado en relación con *“los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas”*. En idénticos términos se expresa el art. 12.2.C) del Decreto 8/2002, de 24 enero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional del Consejo Consultivo de La Rioja (RCCR).

Tal circunstancia concurre en el presente caso, toda vez que el Decreto que pretende aprobarse es una norma reglamentaria dictada en desarrollo del artículo 36.1 de la Ley 6/2002, de 18 de octubre, de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad Autónoma de La Rioja (LTPPCAR), 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”*.

2. En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, señala el artículo 2.1 LCCR 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. Excepcionalmente, valorará aspectos de oportunidad y conveniencia, si así lo solicita expresamente la autoridad consultante”*. El principio de legalidad recogido en el primer inciso de este precepto, al que indefectiblemente se encuentra sometido este Consejo en el desempeño de su función consultiva, se reitera en el artículo 3.1 RCCR (en cuyo apartado 2 se prevé igualmente la posibilidad de realizar una valoración de oportunidad y conveniencia bajo petición expresa de la autoridad consultante).

En el caso que nos concierne, debemos examinar la adecuación del Anteproyecto de Decreto al bloque de constitucionalidad y al resto del ordenamiento jurídico, sin entrar en cuestiones de oportunidad y conveniencia, dado que no se nos ha solicitado.



Segundo

Cumplimiento de los trámites de elaboración de disposiciones de carácter general

La correcta observancia de 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 aplicación posterior, 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 el fundamento del examen del cumplimiento de tales trámites que, en sus dictámenes, este Consejo Consultivo viene efectuando.

En el presente caso, procede examinar si se han cumplido los trámites establecidos en los artículos 32 bis a 40 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja (LFAR) -en la redacción previa a la modificación operada en esos preceptos por la Ley 2/2026, de 28 de abril, de simplificación administrativa, mercado abierto y calidad normativa, aplicable *ratione temporis*-, así como en otras normas sectoriales que son de aplicación.

1. Consulta previa

El artículo 32 bis de la LFAR, bajo tal rúbrica, 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 concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.

3. El plazo de la consulta previa 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”.



Así, este trámite de consulta previa puede ser obviado cuando la propuesta normativa se subsuma en alguno de los cinco supuestos recogidos en el precitado artículo 32.bis.2 de la LFAR: i) que la propuesta normativa no tenga impacto significativo en la actividad económica; ii) que no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios; iii) que regule aspectos parciales de una materia; iv) que guarde relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias o que regulen la organización del Gobierno, de la Administración General de la CAR o de los entes integrantes de su sector público; o v) que concurran razones graves de interés público.

Por su parte, el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), sobre participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos, prescribe que:

“1. Con carácter previo a la elaboración del Proyecto o Anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente 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; y d) las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

2. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados 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 vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

3. La consulta, audiencia e información públicas reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia.

4. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.

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 la consulta pública regulada en el apartado primero. Si la normativa reguladora del ejercicio de la iniciativa legislativa o de la potestad reglamentaria por una Administración prevé la tramitación urgente de estos procedimientos, la eventual excepción del trámite por esta circunstancia se ajustará a lo previsto en aquella”.



La sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo (FJ 7-b y 7-c) ha declarado que el artículo 133 de la LPACAP que acabamos de reproducir resulta contrario al orden constitucional de distribución de competencias. No obstante, ha dejado a salvo de esta declaración el primer inciso del apartado 1 (*“con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública”*), así como el primer párrafo del apartado 4, al reputarse normas que conforman las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, por tanto de aplicación en tal concepto, no sólo a las iniciativas legislativas y reglamentarias de la AGE, sino también a las de las Comunidades Autónomas.

En el presente caso, el Anteproyecto de Decreto no ha sido sometido al trámite de consulta previa, puesto que, según se indica tanto en la memoria inicial como en la final de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda, Gobernanza Pública, Sociedad Digital y Portavocía del Gobierno de La Rioja (SGT), de 9 y 24 de abril de 2026, respectivamente:

“...la norma no tiene relevancia en cuanto a la actividad económica, sea globalmente considerada toda la actividad económica de La Rioja, sea sectorialmente en cuanto a la utilización del servicio de mediación por los solicitantes del mismo.

La figura que se va a crear es un precio público, que tiene precisamente como elemento definitorio que el servicio que motiva su percepción es completamente voluntario para el interesado, que puede optar por abstenerse de recibirlo o por elegir un equivalente de otro oferente, y, por lo tanto, no se crea ninguna obligación relevante para los futuros destinatarios del precio público, más allá de la obligación racional de pagar por los servicios libremente elegidos y efectivamente recibidos.

Efectivamente, como expone la memoria justificativa del órgano gestor, la actividad de este servicio se rige por los siguientes principios: voluntariedad, confidencialidad, igualdad de las partes, homologación de acuerdos, profesionalidad e imparcialidad, flexibilidad, buena fe, lealtad y respeto mutuo. De conformidad con el artículo 35 de la Ley 6/2002, al Servicio de Medios Adecuados de Solución de Controversias (MASC) del Gobierno de La Rioja, los interesados acuden de forma voluntaria, por ello la intervención en cualquier medio es voluntaria, nadie está obligado a mantenerse en el proceso, ni a concluir con un acuerdo. No obstante, si no se alcanza un acuerdo, será necesario acreditar documentalmente el intento de haber resuelto la controversia por uno de estos medios.

Estos medios tienen como finalidad encontrar una solución más rápida, económica y satisfactoria antes que acudir a los juzgados. Por otro lado, de acuerdo al artículo 35 citado anteriormente, en la actualidad, las prestaciones de este servicio también se desempeñan en el ámbito del sector privado por medio de los distintos profesionales adscritos a determinados Colegios Profesionales de La Rioja que cuentan con la formación correspondiente en medios adecuados de solución de controversias.

[...]

Finalmente, la regulación que se va a llevar a cabo es puramente parcial, tanto por el hecho de que ni siquiera se va a cuantificar el precio público al crear la categoría, como por la razón de que incluso es a posteriori que se completará la regulación del mismo. Por tanto, se dan no solo una, sino las tres causas que permiten excepcionar el trámite de consulta previa”.



A juicio de este Consejo, las memorias enumeradas justifican suficientemente la concurrencia de las circunstancias que permiten prescindir del trámite de consulta previa, ya que es patente que la propuesta normativa no tendrá un impacto significativo en la actividad económica, no impone obligaciones relevantes a los destinatarios, y regula aspectos parciales de una materia (que habrán de ser concretados posteriormente mediante Orden o Decreto, como veremos).

2. Órgano competente y Resolución de inicio del procedimiento

A) En cuanto a la **competencia**, según el artículo 33.2 de la LFAR:

“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”.

En el procedimiento reglamentario que ahora analizamos, la Resolución de inicio fue dictada el 9 de abril de 2026 por el titular de la Consejería de Hacienda, Gobernanza Pública, Sociedad Digital y Portavocía del Gobierno de La Rioja, órgano que resulta competente *ratione materiae* de conformidad, no solo con lo establecido en este artículo 33.2 de la LFAR, sino además de conformidad con lo previsto en el artículo 36.1 LTPPCAR, en los artículos 1.1, 10.1.a) y 10.2 ñ) del Decreto 51/2023, de 14 de julio, por el que se establece la Estructura orgánica de la Consejería de Hacienda, Gobernanza Pública, Sociedad Digital y Portavocía del Gobierno, y sus funciones en desarrollo de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del sector público de la CAR, y en el artículo 42.1.d) de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e Incompatibilidades de sus miembros.

B) Desde el punto de vista del **contenido**, el artículo 33.3 de la LFAR establece 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 de inicio de 9 de abril de 2026 satisface adecuadamente todos los requisitos de contenido mínimo exigidos por este precepto.

3. Elaboración del borrador inicial, memoria justificativa y estudio de costes y financiación

A tenor de lo establecido en el artículo 34 de la LFAR:



“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”.

En el expediente se ha incluido un borrador del Anteproyecto de Decreto, ajustado a las exigencias del artículo 34.1 transcrito. No obstante, conviene recordar la conveniencia de fechar los borradores de las disposiciones normativas, lo que no acontece con el que nos ocupa.

Por otro lado, consta en el expediente una memoria inicial justificativa, elaborada el 9 de abril de 2026 por la SGT (de acuerdo con las funciones que le atribuyen los arts. 9.1.h) de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del sector público de la CAR y 11.1 del Decreto 51/2023), que examina pormenorizadamente los aspectos a los que se refiere el artículo 34.2 de la LFAR.

Aun cuando el nuevo Decreto proyectado va a permitir el nacimiento de obligaciones de carácter económico para quienes opten por ser receptores del servicio de MASC prestado por el Gobierno de La Rioja, no es necesario incluir en el expediente un estudio de costes y financiación, ya que el Decreto, por sí solo, no implica ese nacimiento, toda vez que, como disponen los artículos 3 del Decreto 87/2003 y 36.2 de la LTPPCAR, la fijación de los elementos sustantivos del precio público que permita su efectiva exigibilidad se efectuará mediante Orden o Decreto, según los casos.

4. Memoria de impacto de género

Esta memoria viene exigida por el artículo 22.1 de la Ley 7/2023, de 20 de abril, de Igualdad efectiva de mujeres y hombres de La Rioja, así como por la sentencia del Tribunal Supremo de 30 de enero de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:586). En el caso que nos concierne, dicha memoria se encuentra incluida en las memorias justificativas inicial y final de la SGT -que aluden explícitamente a la doctrina de este Consejo en esta materia-, y éstas concluyen, con total acierto, que *“las tasas y los precios públicos no son con carácter general el ámbito ni el instrumento adecuado para establecer políticas de discriminación entre sexos. Y si descendemos a la regulación de este precio público en concreto, que es el que se percibe*



por la prestación de un servicio de mediación como requisito previo exigido al ciudadano por imperativo legal para acceder a la justicia, tal como señala la memoria justificativa, su repercusión desde el punto de vista del género es completamente neutro”.

En consecuencia, se ha dado pleno cumplimiento a la exigencia de incorporar un informe de impacto de género en el expediente sometido a nuestra consideración.

5. Estudio de simplificación administrativa

El artículo 34.1 de la Ley 5/2014, de 20 de octubre, de administración electrónica y simplificación administrativa (aplicable en este expediente por razones temporales), exige que las memorias que acompañen a los anteproyectos disposiciones de carácter general incluyan un análisis de simplificación administrativa, en relación con aspectos como los plazos y tiempos de respuesta, la obligatoriedad de las comunicaciones y notificaciones electrónicas, o el efecto del silencio administrativo. No obstante, dada la naturaleza del Anteproyecto de Decreto aquí dictaminado, es claro que tal análisis no resulta necesario, dado que se limita a recoger una nueva categoría de precio público. Serán las disposiciones que, en su caso, conforme a lo permitido por los artículos 45 y 46 de la LTPPCAR desarrollen los elementos formales del precio público, las que deberán incorporar un estudio de simplificación administrativa.

6. Formación del expediente

El artículo 35 de la LFAR 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 la documentación remitida a este Consejo, consta la diligencia de formación del expediente del Anteproyecto de Decreto, suscrita por la SGT el 10 de abril de 2026, ajustándose a las exigencias del precepto transcrito.

7. Trámite de audiencia

La LFAR regula expresamente un trámite de audiencia en su artículo 36:



“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 vieren 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 concurren 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”.

Como este Consejo ha tenido ocasión de señalar en ocasiones anteriores (v.gr. D.42/23), este precepto regula dos tipos de audiencia diferenciados: i) la que podemos denominar audiencia pública o general, que tiene carácter preceptivo (obligatorio), y que exige la publicación del borrador inicial de la norma *“en el portal web del Gobierno de La Rioja, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados”*; y ii) la que responde a la concepción clásica de la audiencia corporativa, que tiene carácter facultativo (optativo), y cuya finalidad es recabar *“la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por Ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto”*.

En el presente procedimiento, el borrador del Decreto no se ha sometido a ninguno de estos dos trámites de audiencia. En el expediente no se justifica la ausencia del corporativo, lo que, no obstante, no merece objeción alguna, habida cuenta que es facultativo. Y, en cuanto a la audiencia pública, las memorias justificativas inicial y final subrayan que *“se aplicaría la excepción prevista en el artículo 36.2 de la Ley 4/2005, que establece disposiciones que tengan por objeto que “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”*. En nuestro caso, el Anteproyecto crea una nueva categoría de ingreso público, que es un ingreso de derecho público, con lo que, en efecto, concurre este supuesto que permite prescindir del trámite de la audiencia pública.



8. Intervención de los entes locales

Según el artículo 37 de la LFAR:

“El órgano responsable de la tramitación adoptará las medidas que hagan posible la participación de los entes locales de la Comunidad Autónoma de La Rioja en el procedimiento cuando el anteproyecto de disposición afecte a las competencias de estos”.

En el presente caso, el Decreto cuya aprobación se pretende no afecta en absoluto a las competencias de los entes locales de la CAR, con lo que, correctamente, este trámite de participación municipal no se ha realizado.

9. Informes y dictámenes preceptivos

El artículo 38 de la LFAR establece que:

“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”.

Esta fase del procedimiento reglamentario se ha desarrollado del modo que sigue:

Según prescriben el artículo 38.3 de la LFAR y los artículos 5.1.b) y 8.1.c) del Decreto 21/2006, de 7 de abril, por el que se regula la Organización y funcionamiento de la Dirección General de los Servicios Jurídicos (a los que se remite el segundo párrafo del art. 18 del Decreto 51/2023), y según hemos reiterado en numeros dictámenes (D.56/06, D.23/07, D.27/07, D.54/10, D.29/11, D.46/11, D.30/12, D.89/18 o D.75/19, por todos), el informe de esa Dirección General es preceptivo en un procedimiento de elaboración de una norma de rango reglamentario y, además, debe evacuarse en último lugar, antes de la memoria final, de forma que pueda valorar, en toda su amplitud, las observaciones, alegaciones y sugerencias de alcance jurídico que hayan sido realizadas con anterioridad, durante la



tramitación del expediente, así como la eventual versión final del borrador de la disposición general resultante de esa tramitación.

En este procedimiento, la Dirección General de los Servicios Jurídicos, evacuó su preceptivo informe con carácter previo a la memoria final de la SGT de 24 de abril de 2026, y lo ha hecho favorablemente, al entender que el procedimiento de elaboración del Decreto y el texto de la norma proyectada son conformes a derecho.

10. Integración del expediente y memoria final del Anteproyecto

Según el artículo 39 de la LFAR:

“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 la memoria final requerida por el apartado 1 del artículo 39 de la LFAR que acabamos de reproducir, elaborada el 24 de abril de 2026 por la SGT, y en ella *“se informa favorablemente el presente Proyecto de Decreto desde los puntos de vista jurídico y procedimental”*. Esta memoria final cumple satisfactoriamente las exigencias de contenido que ese precepto demanda.

Tercero

Competencia de la CAR, cobertura legal y rango normativo

1. La competencia de la CAR para dictar la norma proyectada constituye el primer y esencial requisito para la validez de cualquier clase de disposición, legal o reglamentaria,



que pretendan dictar sus órganos. Y, como ya dijimos en nuestro D.56/03, esa competencia le viene atribuida por los artículos 31.3 y 157.1 CE, 4.Uno.i) de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, y 1.3 y 36.1 LTPPCAR.

2. En cuanto a la **cobertura legal**, la encontramos en los mismos preceptos.

3. En lo atinente al **rango normativo formal** de la disposición proyectada (Decreto), es igualmente ajustado a derecho, de conformidad con lo establecido en el artículo 36.1 de la LTPPCAR.

Cuarto

Observaciones sobre el texto del Anteproyecto

En un plano estrictamente jurídico, el texto del Anteproyecto no merece objeción de ningún tipo, toda vez que crea una nueva categoría de precio público que se ajusta a la definición y elementos configuradores que lo caracterizan, recogidos en el artículo 35 de la LTPPCAR. En este sentido, la propuesta de la Dirección General de Justicia e Interior de 30 de marzo de 2026 explica con tino que esa nueva categoría tiene por causa la prestación de un servicio -MASC- que se presta también por el sector privado y cuya solicitud es voluntaria por parte de los administrados.

Por otro lado, es claro que su creación está plenamente justificada, al no tener encaje en ninguna de las categorías ya previstas en el Decreto 87/2003.

Finalmente, según lo establecido en el artículo 36 de la LTPPCAR, el Anteproyecto se limita a crear una nueva categoría de precio público, habiendo de fijarse sus elementos sustantivos posteriormente, mediante Orden o Decreto, según los casos.

CONCLUSIÓN

Unica

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada. El Anteproyecto de Decreto cuenta con la cobertura legal necesaria y posee el rango normativo formal procedente. Por lo que hace a su contenido, el Anteproyecto de Decreto resulta conforme a derecho.



CONSEJO CONSULTIVO
DE
LA RIOJA

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.

José Ignacio Pérez Sáenz
PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO