

Expediente: 53/2013

Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se establecen los servicios y actividades cuya prestación o realización por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos faculta para la exigencia de precios públicos.

Dictamen: 4/2014, de 10 de febrero

DICTAMEN

En Pamplona, a 10 de febrero de 2014,

el Consejo de Navarra, integrado por don Eugenio Simón Acosta, Presidente; doña María Asunción Erice Echegaray, Consejera-Secretaria; y los Consejeros doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda, don Alfredo Irujo Andueza, don José Iruretagoyena Aldaz, don José Antonio Razquin Lizarraga y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don Eugenio Simón Acosta,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación de la consulta

El día 31 de diciembre de 2013 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito de la Presidenta del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.1, en relación con el artículo 16.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), se recaba la emisión de dictamen preceptivo sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se establecen los servicios y actividades cuya prestación o realización por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos faculta para la exigencia de precios públicos.

I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral

El expediente remitido incluye, entre otros, los documentos que se reseñan seguidamente, de los que resulta la práctica de las siguientes actuaciones:

1. Mediante Orden Foral 12/2010, de 4 de febrero, del Consejero de Economía y Hacienda se acordó la iniciación del expediente para la elaboración de la norma, y se designó a la Secretaría General Técnica del Departamento de Economía y Hacienda como órgano encargado de su elaboración y tramitación, así como de la coordinación con los demás departamentos implicados.
2. La Consejera de Economía, Hacienda, Industria y Empleo dictó la Orden Foral 259/2013, de 5 de julio, sometiendo a información pública el proyecto durante el plazo de un mes, mediante su publicación en el Boletín Oficial de Navarra. Se publicó en el Boletín Oficial de Navarra número 146, de 31 de julio de 2013. Según certificado expedido por el Secretario General Técnico del Departamento de Economía, Hacienda, Industria y Empleo, de fecha 23 de diciembre de 2013, no se presentó ninguna alegación en el término habilitado al efecto.
3. Mediante correo electrónico de 24 de julio de 2013, el Secretario General Técnico del Departamento de Políticas Sociales formuló algunas observaciones sobre el proyecto, relativas a los servicios de atención a la dependencia y a la asistencia a cursos de la Escuela Navarra de Actividades con Jóvenes.
4. Las observaciones del Departamento de Políticas Sociales fueron atendidas y el texto modificado fue sometido a información pública durante quince días a partir de su nueva inserción en el Boletín Oficial de Navarra número 225, de 21 de noviembre de 2013. Tampoco en este caso se recibieron alegaciones de los ciudadanos, según certificación expedida por el Secretario General Técnico del Departamento de Economía, Hacienda, Industria y Empleo de 23 de diciembre de 2013.

5. Obran en el expediente las correspondientes memorias justificativa, normativa y organizativa, de 13 de diciembre de 2013, elaboradas por el Secretario General Técnico del Departamento de Economía, Hacienda, Industria y Empleo.
6. Igualmente consta la memoria económica, suscrita por el Secretario General Técnico del Departamento de Economía, Hacienda, Industria y Empleo en la misma fecha, con el conforme de la Intervención, indicando que la propuesta normativa no va a suponer incremento de gasto o disminución de ingresos, razón por la cual no se acompaña informe de la Dirección General del Presupuesto. Se espera, por el contrario, un aumento de los ingresos o, al menos, una consolidación de los existentes.
7. En la memoria organizativa, también del Secretario General Técnico del Departamento de Economía, Hacienda, Industria y Empleo, fechada el 13 de diciembre de 2013, se dice que el proyecto no exigirá incremento de recursos materiales y humanos, razón por la cual no se incorpora informe de la Dirección General de Función Pública.
8. Obra asimismo en el expediente un informe en que se dice que el proyecto no es susceptible de causar impacto alguno por razón de género al no incidir inequívocamente de forma discriminatoria en la posición personal y social de mujeres y hombres, y no afectar al logro efectivo de la igualdad entre ambos.
9. El Secretario General Técnico del Departamento de Economía, Hacienda, Industria y Empleo informó el proyecto con fecha 13 de diciembre de 2013.
10. El proyecto fue remitido a la Comisión de Coordinación, previa remisión a todos los departamentos, que lo examinó en su sesión semanal de 16 de diciembre de 2013.

11. Finalmente, el Gobierno de Navarra estudió el proyecto y lo tomó en consideración a efectos de su remisión al Consejo de Navarra, en sesión celebrada el 18 de diciembre de 2013.

I.3ª. Contenido del proyecto

El proyecto de Decreto Foral sometido a nuestra consideración consta de una exposición de motivos, tres artículos, una disposición derogatoria y una disposición final, cuyo contenido será referenciado más adelante.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

El artículo 18 de la Ley Foral 7/2001, de 27 de marzo, de Tasas y Precios Públicos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de sus Organismos Autónomos (en adelante, LFTPP), dispone que los servicios y actividades cuya prestación o realización sea susceptible de ser objeto de precios públicos se establecerán por el Gobierno de Navarra, a propuesta conjunta del Departamento de Economía y Hacienda y del Departamento u organismo que los preste o realice.

El dictamen se solicita al amparo del artículo 16.1.f) de la LFCN, en cuya virtud el Consejo de Navarra deberá ser consultado preceptivamente en los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como de sus modificaciones.

En consecuencia, el dictamen del Consejo de Navarra tiene carácter preceptivo, de conformidad con el artículo 16.1.f) de la LFCN.

II.2ª. Tramitación del proyecto

La Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y su Presidente (en lo sucesivo, LFGNP), regula, en sus artículos 58 a 63, el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el ámbito foral navarro.

De acuerdo con el artículo 58.2 de la LFGNP, el ejercicio de la potestad reglamentaria debe realizarse motivadamente, en su preámbulo o por referencia a los informes que sustenten la disposición general. En el presente caso, el proyecto de Decreto Foral dispone de la justificación legalmente requerida tanto en su preámbulo como en las memorias normativa y justificativa incorporadas al expediente.

Obra en el expediente la Orden Foral del Consejero de Economía y Hacienda con la que se inició el procedimiento de elaboración y en la que se designó como órgano responsable de su tramitación a la Secretaría General Técnica del Departamento. Al proyecto se acompañan memorias justificativa, normativa, organizativa y económica, en las que se explica el contenido, la conveniencia de su regulación y la adecuación de las medidas propuestas a los fines perseguidos. También se ha incorporado un informe de impacto por razón de sexo, cumpliendo el mandato establecido por el artículo 62 de la LFGNP.

El proyecto ha sido sometido dos veces a información pública, mediante publicación en el Boletín Oficial de Navarra, sin que se hayan formulado observaciones o alegaciones. Entre el proyecto sometido a información pública por segunda vez y el texto remitido a este Consejo de Navarra existen ligeras diferencias (inclusión de la mención a los organismos autónomos en varias de las actividades relacionadas en el artículo 2), que no suponen modificaciones sustanciales que justifiquen la necesidad de una tercera exposición al público.

Asimismo el proyecto ha sido informado por la Secretaría General Técnica del Departamento de Economía, Hacienda, Industria y Empleo del Gobierno de Navarra y, en fin, fue remitido a todos los departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y examinado por la Comisión de Coordinación antes de ser tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en su sesión de 18 de diciembre de 2013.

De todo ello se deriva que el proyecto de Decreto Foral sometido a dictamen se ha tramitado de conformidad con la normativa vigente.

II.3ª. Competencia de la Comunidad Foral y del Gobierno de Navarra

La Comunidad Foral de Navarra tiene atribuida la competencia exclusiva, en virtud de su régimen foral, sobre el “régimen jurídico de la Diputación Foral, de su Administración y de los entes públicos dependientes de la misma”, en la que se debe entender incluida la potestad de regular el régimen de prestación y desarrollo de las actividades y servicios públicos, así como la de establecer precios públicos como contraprestación.

El artículo 23.1 de la LORAFNA atribuye al Gobierno la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria; y, de acuerdo con la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente, corresponde al Gobierno de Navarra la potestad reglamentaria (artículos 7.12 y 55.1) y sus disposiciones generales adoptarán la forma de Decreto Foral (artículos 12.3 y 55.2). Además, el artículo 18 de la LFTPP encomendó al Gobierno de Navarra, como ya antes hemos indicado, la determinación de los servicios y actividades cuya prestación o realización sea susceptible de ser objeto de precios públicos.

En consecuencia, el proyecto de Decreto Foral examinado se dicta en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de Navarra y el rango es el adecuado.

II.4ª. Examen del contenido del proyecto de Decreto Foral

A) Justificación

El proyecto de Decreto Foral, tanto en su preámbulo como en sus memorias justificativa y normativa, explica las razones de su elaboración cifrándolas en la necesidad de dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 18 de la LFTPP.

La determinación de las actividades y servicios públicos susceptibles de ser prestados en régimen de precios públicos se ha de efectuar a propuesta conjunta del Departamento de Economía y Hacienda y del departamento u organismo que los preste o realice. Ahora bien, con el fin de

evitar los inconvenientes derivados de la multiplicación de disposiciones normativas que habrían de dictarse si se atendiese a dicha previsión normativa individualmente para cada departamento u organismo autónomo, se ha estimado conveniente reunir en una sola norma cuantas prestaciones de servicios y realizaciones de actividades por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra o sus organismos autónomos legitimen para exigir precios públicos.

El proyecto de Decreto Foral se encuentra, por tanto, suficientemente motivado en términos legales.

B) Artículo 1

El artículo 1 define, de acuerdo con la legalidad vigente, el objeto de la disposición, que es el de establecer los servicios y actividades cuya prestación o realización por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos faculta para la exigencia de precios públicos.

C) Artículo 2

La relación de actividades y servicios por los que pueden cobrarse precios públicos está contenida en el artículo 2 del proyecto de Decreto Foral.

Para enjuiciar su adecuación al ordenamiento jurídico conviene recordar que los precios de los servicios y actividades de la Administración de la Comunidad Foral se regularon por primera vez en Navarra en el Texto Articulado de la Ley Foral de Tasas, Exacciones Parafiscales y Precios de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de sus organismos autónomos, aprobado por Decreto Foral Legislativo 144/1987, de 24 de julio, que se dictó en ejecución del mandato establecido por el apartado 2 de la disposición adicional décima de la Ley Foral 27/1985, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el ejercicio de 1986. Posteriormente, esta norma hubo de ser derogada y sustituida por la ya citada LFTPP.

En la elaboración de la LFTPP, el legislador navarro incorporó los conceptos de tasas y precios públicos establecidos por la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos (en adelante, LTPP), cumpliendo así lo dispuesto por el artículo 7.a) del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra que ordena a la Comunidad Foral de Navarra adecuarse a la Ley General Tributaria en cuanto a terminología y conceptos.

La LTPP modificó el concepto de tasa contenido en el artículo 2 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (en adelante, LGT) y, definió los precios públicos como concepto directamente vinculado al de tasa y complementario de ella. Eran precios públicos, según la redacción originaria del art. 24 de la LTPP:

“...las contraprestaciones pecuniarias que se satisfagan por:

a) La utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público.

b) Las prestaciones de servicios y las entregas de bienes accesorias a las mismas efectuadas por los servicios públicos postales.

c) La prestación de servicios o realización de actividades efectuadas en régimen de Derecho público cuando concorra alguna de las circunstancias siguientes:

–Que los servicios o las actividades no sean de solicitud o recepción obligatoria por los administrados.

–Que los servicios o las actividades sean susceptibles de ser prestados o realizados por el sector privado, por no implicar intervención en la actuación de los particulares o cualquier otra manifestación de autoridad, o bien por no tratarse de servicios en los que esté declarada la reserva a favor del sector público conforme a la normativa vigente.

2. A efectos de lo dispuesto en la letra c) del número anterior no se considerará voluntaria la solicitud por parte de los administrados:

a) Cuando les venga impuesta por disposiciones legales o reglamentarias.

b) Cuando constituya condición previa para realizar cualquier actividad u obtener derechos o efectos jurídicos determinados.”

La LTPP fue impugnada ante el Tribunal Constitucional, que dictó sentencia 185/1995, de 14 de diciembre. En ella se declaró la

inconstitucionalidad de los apartados a), b) y parte del c) del artículo 24 de la LTPP, al entender que no pueden ser precios públicos, sino tributos (en concreto, tasas) sometidos al principio de reserva de ley, las prestaciones exigidas por la realización de actividades administrativas cuya utilización no sea voluntaria y libre por parte de los interesados.

Para que puedan establecerse precios públicos por la realización de actividades administrativas o por la prestación de servicios públicos es necesario que sea real y efectiva la libertad o la espontaneidad de su demanda. Esto significa –dice el Tribunal Constitucional- que deberán considerarse coactivamente impuestas “*no sólo aquellas prestaciones en las que la realización del supuesto de hecho o la constitución de la obligación es obligatoria, sino también aquellas en las que el bien, la actividad o el servicio requerido es objetivamente indispensable para poder satisfacer las necesidades básicas de la vida personal o social de los particulares de acuerdo con las circunstancias sociales de cada momento y lugar o, dicho, con otras palabras, cuando la renuncia a estos bienes, servicios o actividades priva al particular de aspectos esenciales de su vida privada o social... También deben considerarse coactivamente impuestas las prestaciones pecuniarias que derivan de la utilización de bienes, servicios o actividades prestadas o realizadas por los entes públicos en posición de monopolio de hecho o de derecho*”. Por lo tanto, en estos casos no pueden exigirse precios públicos.

Para adecuar el concepto del precio público a la doctrina del Tribunal Constitucional se promulgó la Ley 25/1998, de 13 de julio, que modificó el concepto de tasa (artículo 2 de la LGT y artículo 6 de la LTPP) y el de precio público (artículo 24 de la LTPP).

La Comunidad Foral de Navarra adecuó su normativa a la citada STC 185/1995 mediante la LFTPP, en cuyo artículo 17 se contiene el vigente concepto de precio público: “*Tendrán la consideración de precios públicos las contraprestaciones pecuniarias que se satisfagan por la prestación de servicios o la realización de actividades efectuadas en régimen de Derecho público cuando, prestándose también tales servicios o actividades por el*

sector privado, sean de solicitud voluntaria por parte de los administrados en los términos del artículo 5 de esta Ley Foral'.

Así pues, los precios públicos pueden ser exigidos por la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de Derecho público siempre que concurren simultáneamente dos requisitos:

- a) Que la actividad o el servicio se presten por el sector privado.
- b) Que la solicitud de la actividad o del servicio sea voluntaria.

Para interpretar estos requisitos es necesario tener presente la doctrina del Tribunal Constitucional que se fundamenta en el principio de libertad real y efectiva del usuario del servicio o destinatario de la actividad administrativa.

Con este canon de legalidad se han de examinar las actividades y servicios relacionados en el artículo 2 del proyecto de Decreto Foral. Son los siguientes:

–Cesión de inmuebles de titularidad de la Comunidad Foral de Navarra en los que se ubiquen servicios, oficinas o dependencias de sus órganos o instituciones.

–Servicios de reprografía y digitalización, siempre y cuando los originales puedan ser objeto de préstamo o no tengan la consideración de únicos en su género.

–Expedición de copias fotográficas, siempre y cuando los originales puedan ser objeto de préstamo o no tengan la consideración de únicos en su género.

–Repercusión de los gastos de envío de copias y originales en préstamo.

–Expedición de tarjetas, carnés y documentos de naturaleza similar, así como de duplicados de los mismos en caso de robo o extravío, que permitan el acceso a servicios prestados por la

Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos.

–Venta de publicaciones o revistas.

–Inscripción en cursos, jornadas, encuentros, talleres o cualquier otra actividad organizada por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos.

–Asistencia a contribuyentes en la confección de sus declaraciones-liquidaciones por el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, fuera del plazo voluntario previsto para la presentación de las mismas.

–Servicio de préstamo interbibliotecario, siempre y cuando el libro prestado no tenga la consideración de único en su género.

–Entrada a festivales y espectáculos organizados por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos.

–Entrada a los Museos de titularidad de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos.

–Realización de audiovisuales en Museos de titularidad de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos.

–Prestación de servicios o venta de productos generados por las actividades educativas propias de los centros docentes que imparten Formación Profesional.

–Servicios prestados por centros de enseñanza no obligatoria, producto de sus actividades lectivas, dependientes de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos.

–Servicios prestados por las Escuelas infantiles dependientes de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos.

–Entrega de materiales para su uso en centros dependientes del Departamento de Educación.

–Servicios prestados por residencias de estudiantes y deportistas dependientes de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos.

–Atenciones o prestaciones sanitarias facilitadas directamente a las personas, incluido el transporte sanitario, la atención de urgencia, la atención especializada, la atención primaria, la prestación farmacéutica, la prestación ortoprotésica, las prestaciones con productos dietéticos y la rehabilitación, cuando el coste de dichas atenciones o prestaciones pueda ser reclamado de los terceros obligados al pago, conforme a lo previsto en el artículo 83 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, la Disposición adicional Vigésima segunda del Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, y el artículo 2.7 del Real Decreto 1030/2006, de 15 de septiembre, por el que se establece la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud y el procedimiento para su actualización, y demás disposiciones que resulten de aplicación.

–Realización de ensayos de control de calidad de materiales de construcción.

–Realización de análisis de productos vitivinícolas y bebidas espirituosas, del Laboratorio Enológico del Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local.

–Servicios de atención a la dependencia, a las personas mayores, a las personas con discapacidad, a las personas con enfermedad mental, a las personas menores de edad y a las personas en situación

de exclusión social o en riesgo de estarlo, incluidos en la cartera de Servicios Sociales de ámbito general.

–Servicios de atención a las familias.

–Utilización de centros e instalaciones adscritos al Instituto Navarro de Deporte y Juventud.

–Inscripción en programas, actividades y campos de trabajo organizados por el Instituto Navarro de Deporte y Juventud, específicamente dirigidos a la juventud.

Algunos servicios y actividades contenidos en la relación del artículo 2 suscitan la duda de si, en todos los casos, pueden ser exigidos precios públicos por su prestación o realización. Puede suceder que, en determinadas circunstancias, esté ausente la voluntariedad real de la solicitud o demanda del servicio y, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional, no podrían exigirse en tales casos precios públicos, puesto que la prestación tendría la naturaleza de tasa.

Ciertamente, el artículo 2 es susceptible de una interpretación conforme con la Constitución y la ley. Basta con entender, como apunta la propia exposición de motivos del proyecto, que las actividades y servicios enumerados en el citado artículo 2 solamente pueden dar lugar al cobro de precios públicos cuando reúnan los requisitos de libertad y voluntariedad real y efectiva exigidos por la aludida STC 185/1995.

Ha de tenerse en cuenta, por otra parte, que el proyecto de Decreto Foral que ahora examinamos no establece directamente los precios públicos, sino que será necesaria una norma posterior en la que se establezcan los supuestos concretos en los que se exigirán precios públicos, así como su cuantía y procedimiento para su administración y cobro. Será en ese momento cuando podrá determinarse la conformidad del precio público con el ordenamiento jurídico.

D) Artículo 3

El artículo 3 atribuye la competencia para fijar la cuantía de los precios públicos al departamento del que dependa el órgano que vaya a percibirlos o, en su caso, al Organismo Autónomo que realice la actividad que preste servicio, previa autorización del departamento del que dependa.

Este precepto es fiel trasunto de lo establecido en el apartado 2 del artículo 18 de la LFTPP, por lo que es conforme a Derecho.

E) Disposición derogatoria

Se derogan expresamente el Decreto Foral 202/2000, de 5 de junio, por el que se fijan las tarifas de enseñanzas no obligatorias y precios de residencias escolares y servicios de archivo dependientes del Departamento de Educación y Cultura, y el Decreto Foral 116/2002, de 3 de julio, por el que se fijan servicios susceptibles de ser objeto de precios públicos dependientes de la Dirección General de Cultura-Institución Príncipe de Viana.

De forma genérica se derogan también todas las disposiciones que contravengan lo establecido en el nuevo Decreto Foral. Ha de entenderse que se refiere, como no puede ser de otro modo, a disposiciones de igual o inferior rango. No obstante sería preferible hacerlo constar de forma explícita.

Afectando la derogación a normas de igual o inferior rango, nada hay que oponer desde el punto de vista jurídico.

F) Disposición final

Según la disposición final el Decreto Foral entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra. Tampoco este precepto merece objeción de legalidad.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que es conforme con el ordenamiento jurídico el proyecto de Decreto Foral por el que se establecen los servicios y

actividades cuya prestación o realización por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos faculta para la exigencia de precios públicos.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.