



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*

N.º 337/2018

Excmo. Sr.:

SEÑORES:

José Sanroma Aldea, Presidente Acctal
Fernando Andújar Hernández
Enrique Belda Pérez-Pedrero
Fernando José Torres Villamor
Soledad Rodríguez Rivero, Secretaria
General

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en sesión celebrada el día 3 de octubre de 2018, con asistencia de los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:



“En virtud de comunicación de V. E. de 31 de julio de 2018, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha ha examinado el proyecto de Decreto del procedimiento administrativo de intervención en los precios de los servicios públicos municipales por parte de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Resulta de los ANTECEDENTES

Primero. Trámite de consulta previa.- Comienza el expediente con una consulta pública previa sobre el proyecto de Decreto, publicada en el portal web de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, a fin de recabar la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de los problemas que se intentan solucionar con la iniciativa, la necesidad y oportunidad de su aprobación, objetivos, y posibles soluciones alternativas,



regulatorias y no regulatorias. En dicho documento se indicaba como último día del plazo el 6 de abril de 2017.

Segundo. Memoria justificativa.- Con fecha 26 de junio de 2017 el Director General de Carreteras y Transportes de la Consejería de Fomento, el Director General de Salud Pública y Consumo de la Consejería de Sanidad, y el Director General de la Agencia del Agua de Castilla-La Mancha, suscribieron una memoria comprensiva de la oportunidad de la propuesta (motivación, objetivo y alternativas); contenido, análisis jurídico y descripción de la tramitación; y análisis de impactos del mismo proyecto.

La memoria realiza una exposición del marco normativo en que se sitúa la iniciativa, comenzando con el ámbito estatal, en el que hace alusión al Real Decreto 2311/1982, de 24 de julio, por el que se transfirieron a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha las competencias, funciones y servicios de la Administración del Estado, en materia de intervención de precios, contenidas en el Real Decreto 2695/1977, de 28 de octubre, sobre normativa en materia de precios. Tales competencias y funciones fueron adscritas a la entonces Consejería de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo, correspondiendo, en la actualidad, a la Consejería de Sanidad.

Continúa enumerando la Orden de 23 de diciembre de 1987 del Ministerio de Economía y Hacienda, que en su anexo III establece los precios sometidos a la intervención en el ámbito autonómico; y la Orden de 26 de febrero de 1993 del mismo Ministerio, por la que se modifica el régimen de determinados bienes y servicios. Asimismo, se cita el Real Decreto Ley 7/1996, de 7 de junio, sobre medidas urgentes de carácter fiscal y de fomento y liberalización de la actividad económica, en cuanto atribuye a las Comisiones Autonómicas y Provinciales de Precios las competencias para la aprobación de los precios autorizados de agua, transporte urbano de viajeros, compañías ferroviarias de ámbito autonómico y agua de regadío en las Islas Canarias. Y finalmente, el artículo 107.1 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones vigentes en materia de Régimen Local, en cuanto impone un previo estudio económico para la determinación de las tarifas de los servicios que deban ser autorizadas por las Comunidades Autónomas.



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*



En el ámbito autonómico, el marco normativo viene constituido por el artículo 38.4 de la Ley 12/2002, de 27 de junio, reguladora del Ciclo Integral del Agua de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha (regula el procedimiento para la aprobación de tasas; y establece el informe previo y preceptivo de la Comisión Regional de Precios); el Decreto 84/1984, de 10 de julio, que modificó y reguló el funcionamiento de la Comisión Regional de Precios; y la Resolución de 2 de julio de 1993, de la Comisión Regional de Precios de Castilla-La Mancha, sobre expedientes de modificación de tarifas en materia de aguas.

La justificación de la iniciativa se centra en la obsolescencia de la normativa autonómica sobre la materia y, en concreto, de la que rige la Comisión Regional de Precios de Castilla-La Mancha, que impone la necesidad de adaptarse a los profundos cambios operados tanto a nivel estatal como autonómico, para lo que se propone adoptar un modelo similar al que se ha planteado en la Comunidad de Aragón, consistente en suprimir la Comisión Regional de Precios y transformar la naturaleza de la intervención de la Administración regional, de manera que quede circunscrita a la emisión de un informe preceptivo y no vinculante sobre la competencia del órgano municipal, que será quien finalmente fijará y aprobará el precio por el servicio público en cuestión, y lo publicará en el Boletín Oficial de la Provincia que corresponda.

Tras dejar constancia en la Memoria de la competencia que ostenta la Comunidad Autónoma, a través de la Consejería de Sanidad, para el desarrollo legislativo y de ejecución en las materias de defensa del consumidor y usuario, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica y la coordinación sanitaria (artículo 32 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha; y artículos 38, 131, y 149.1.11^a, 13^a y 16^a de la Constitución Española), se aborda su efecto económico y presupuestario, señalando que las actuaciones administrativas relativas a la coordinación del procedimiento pueden llevarse a cabo con medios personales y materiales de las Consejerías de Sanidad y Fomento, suponiendo una simplificación administrativa y un ajuste de la actuación de la Administración autonómica a las competencias que la legislación vigente le otorga. Tampoco se prevén



efectos negativos sobre la competencia en el mercado, ni impactos en materia de garantía de la unidad de mercado, ni impacto presupuestario, ni incidencia alguna desde la perspectiva del impacto de género.

Tercero. Borrador del proyecto.- En el expediente remitido figura un primer borrador de proyecto de Decreto, fechado en julio de 2017, en el que la disposición proyectada consta de preámbulo, ocho artículos (distribuidos en dos capítulos), una disposición adicional, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

Cuarto. Autorización de la iniciativa.- A la vista de la citada Memoria, con fecha 5 de julio de 2017, los Consejeros de Fomento y Sanidad autorizaron el inicio de la tramitación del expediente de elaboración del proyecto de Decreto del procedimiento administrativo de intervención en los precios de los servicios públicos municipales por parte de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Quinto. Informe jurídico.- Elaborado el borrador de la norma, se incorpora el informe emitido en fecha 18 de octubre de 2017 por los Jefes de Régimen Jurídico de las Secretarías Generales de Fomento y Sanidad, en el que tras citar el título competencial en cuyo ejercicio se dicta, describía su objeto y estructura.

Examinaba a continuación el procedimiento a seguir en la elaboración de la norma, negando la preceptividad de la memoria económica, ya que su aprobación no supone aumento de gasto, dado que las actuaciones de carácter técnico y administrativo derivadas del Decreto se realizarán con los medios personales y materiales de las Consejerías de Fomento y Sanidad. Igualmente, señalaba la preceptividad del trámite de información pública; y la obligatoriedad de recabar informe del Consejo Regional de Consumo de Castilla-La Mancha, de la Comisión Regional de Precios de Castilla-La Mancha, del Consejo Regional de Transportes de Castilla-La Mancha, del Consejo Regional de Municipios de Castilla-La Mancha, de la Inspección General de Servicios, del Gabinete Jurídico y el dictamen de este órgano consultivo.



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*



Concluía pronunciándose favorablemente sobre el texto elaborado ya que *“se considera que el proyecto de Decreto, salvo opinión mejor fundada en derecho, respecta en su integridad el Ordenamiento Jurídico que resulta de aplicación”*.

Sexto. Información pública.- Mediante publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha número 238, de 12 de diciembre de 2017, se dio a conocer la Resolución de 23 de noviembre, dictada por la Secretaria General de Sanidad, abriendo el trámite de información pública a través de la puesta del expediente a disposición de los interesados en el tablón de anuncios electrónico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

No consta en el expediente que, dentro del plazo concedido, se presentaran alegaciones al texto.

Séptimo. Otros informes.- En el expediente figuran los siguientes informes al borrador del proyecto:

- Informe sobre racionalización y simplificación de procedimientos y reducción de cargas administrativas, emitido el 9 de marzo de 2018 por los Coordinadores de Calidad de las Consejerías de Sanidad y Fomento, en el cual se analizaba el coste de dichas cargas por comparación con el Decreto 84/1984, de 10 de julio, por el que se modifica y regula el funcionamiento de la Comisión Regional de Precios, y que quedará derogado con la entrada en vigor del reglamento proyectado. El informe llegaba a la conclusión que las cargas administrativas del procedimiento regulado en el borrador normativo *“se pueden valorar en 15.623 euros, existiendo una reducción de cargas administrativas respecto al procedimiento preexistente de 127.741 euros”*.

- Certificado de 14 de febrero de 2018, emitido por el Secretario de la Comisión Regional de Precios de Castilla-La Mancha, en el que consta que el borrador normativo fue sometido al conocimiento del Pleno en reunión celebrada el 12 de febrero, habiendo sido informado favorablemente.

- Certificación de 23 de marzo de 2018, emitida por la Secretaria del Consejo Regional de Municipios de Castilla-La Mancha, haciendo constar



que el proyecto de Decreto fue sometido al conocimiento del órgano en reunión celebrada el mismo día, habiendo sido informado favorablemente con la unanimidad de todos sus miembros.

- Informe del Consejo Regional de Consumo, de 4 de abril de 2018, emitido por su Secretaria, en el que consta que el borrador normativo fue sometido al conocimiento del órgano colegiado en reunión celebrada el 14 de marzo, sin que se propusieran modificaciones ni se realizaran alegaciones al respecto, *“no planteándose, en consecuencia, ningún obstáculo a la continuación de su tramitación”*.

- Informe favorable de la Inspección General de Servicios de la Viceconsejería de Administración Local y Coordinación Administrativa, de 5 de abril de 2018, suscrito por Inspectora Analista de Servicios, sobre la adecuación a la normativa vigente en materia de racionalización y simplificación de procedimientos administrativos del proyecto de Decreto propuesto.

- Certificación de 13 de junio de 2018, emitida por la Secretaria de la Comisión Permanente del Consejo Regional de Transportes, manifestando que la disposición general propuesta fue sometida al conocimiento de la Comisión en reunión celebrada el 25 de mayo de 2018, habiendo sido informada favorablemente con la unanimidad de todos los asistentes.

- Informe favorable de las Secretarías Generales de Sanidad y Fomento, de 29 de mayo de 2018, tras analizar el título competencial, contenido del proyecto de Decreto y tramitación, haciendo constar al respecto que, finalizado el período de información pública el 11 de enero de 2018, no se han formulado alegaciones por ningún interesado.

Octavo. Informe del Gabinete Jurídico.- Con fecha 27 de julio de 2018 emitió informe el Gabinete Jurídico a través de una Letrada adscrita a dicho órgano, con el visto bueno de su Directora. En dicho informe se examinaba la competencia en que se ampara el proyecto; el procedimiento para el ejercicio de la potestad reglamentaria; la estructura y contenido del texto; y una exposición de las novedades que el borrador normativo introduce



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*

respecto de la legislación anterior; concluyendo con un pronunciamiento favorable a la disposición reglamentaria proyectada.

Noveno. Texto del proyecto de Decreto.- Figura en el expediente el texto del proyecto de Decreto sometido a dictamen, signado como “*primer borrador Decreto xx/07/2017*”, y titulado “*Decreto del procedimiento administrativo de intervención en los precios de los servicios públicos municipales por parte de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha*”, que consta de un preámbulo, ocho artículos, una disposición adicional, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

En la parte expositiva se plasma el ámbito competencial en el que se desenvuelve la iniciativa, haciendo referencia principalmente, al Real Decreto 2311/1982, de 24 de julio, que atribuyó a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha las competencias, funciones y servicios de la Administración General del Estado en materia de intervención de precios, cuyo ejercicio se reguló por Decreto 84/1984, de 10 de julio, modificado por Decreto 109/1988, de 26 de julio, de creación y funcionamiento de la Comisión Regional de Precios.

Dada la experiencia acumulada, la evolución acaecida en la intervención administrativa y la jurisprudencia sentada por los Tribunales de Justicia, la aprobación de la norma examinada viene justificada en su preámbulo por la necesidad de revisar el procedimiento administrativo establecido para el ejercicio de la competencia autonómica en materia de intervención en los precios de los servicios públicos municipales, de manera que no suponga una injerencia en la potestad tarifaria municipal, debiendo quedar limitada la actuación autonómica a la emisión de informe preceptivo, tras audiencia a los agentes afectados.

A continuación hace referencia a los preceptos del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, aprobado por Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, que atribuyen competencias a la Junta de Comunidades en las materias objeto de la regulación pretendida.



En cuanto al articulado de la disposición, el Capítulo I, “*Disposiciones generales*”, se compone de tres artículos, reguladores del “*Objeto*” (artículo 1); “*Precios sujetos a intervención por parte de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha*” (artículo 2); e “*Intervención de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha*” (artículo 3).

El Capítulo II establece los trámites necesarios para la sustanciación del procedimiento, a través de los artículos 4 a 8, con regulación de los “*Órganos competentes*” para la emisión de informes preceptivos (artículo 4); requisitos que debe observar la solicitud de “*Iniciación*” del procedimiento (artículo 5); “*Trámite de audiencia*” (artículo 6) a los agentes sociales y asociaciones de consumidores más representativas; “*Informe preceptivo*” y no vinculante del órgano competente, sobre la estructura de costes de prestación del servicio y análisis de la variación de los mismos (artículo 7); y “*Publicación*” en el Boletín Oficial de la Provincia correspondiente de los precios de los servicios que hayan sido aprobados (artículo 8).

La disposición adicional única contiene una remisión a los órganos competentes para la emisión de informes preceptivos, en sustitución de todas las referencias que en la normativa vigente puedan hacerse a la Comisión Regional de Precios.

La disposición transitoria se ocupa de la “*Tramitación de los procedimientos iniciados a la entrada en vigor del decreto*”, que versen sobre la aprobación inicial o modificación de precios, imponiendo su sustanciación por la tramitación de urgencia que establece.

La disposición derogatoria deja sin vigencia la normativa reguladora de la Comisión Regional de Precios, constituida por el Decreto 84/1984, de 10 de julio, y por el Decreto 109/1988, de 26 de julio.

La disposición final primera dispone una habilitación normativa a favor de las Consejerías de las que dependen los órganos competentes para la emisión del preceptivo informe que en materia de precios de servicios públicos municipales se exige en la propuesta reglamentaria, para el desarrollo del decreto mediante Orden.



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*



En la disposición final segunda se establece la entrada en vigor del decreto proyectado a los veinte días de su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha.

En tal estado de tramitación V. E. dispuso la remisión del expediente a este Consejo Consultivo, en el que tuvo entrada con fecha 3 de septiembre de 2018.

A la vista de dichos antecedentes, procede formular las siguientes

CONSIDERACIONES

I

Carácter del dictamen.- Se somete a la consideración de este Consejo Consultivo el proyecto de Decreto del procedimiento administrativo de intervención en los precios de los servicios públicos municipales por parte de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

El órgano consultante invoca para ello el artículo 54 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en cuyo apartado 4 se impone la preceptividad del dictamen de este Consejo en los *“proyectos de reglamento o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones”*.

Como ya dijo este Consejo en su dictamen número 362/2017, de 11 de octubre, sobre el proyecto de Decreto por el que se regula la contratación electrónica del Sector Público Regional, y dictámenes anteriores -por todos, dictámenes 83/2011, de 13 de abril; 54/2011, de 17 mayo; o 284/2009, de 29 de diciembre-, es doctrina del Tribunal Supremo, de la que constituye claro exponente su sentencia de 16 de enero de 1993 (Ar. RJ 1993,342), que los



reglamentos autonómicos dictados en desarrollo de la legislación básica estatal no son homologables a los denominados reglamentos ejecutivos, por cuanto la norma autonómica se mueve en unos márgenes más amplios que permiten introducir al Gobierno autonómico su propia opción política, acomodada a sus peculiaridades y características, por lo que tales instrumentos normativos, más que desarrollar normas básicas cumplen la función de *“complementar el Ordenamiento jurídico a cuya formación concurren los dos tipos de entes territoriales con poder normativo”*. Señala también dicha sentencia que tales normas reglamentarias autonómicas incorporan *“un cierto grado de aplicación o concreción a su ámbito territorial de la legislación básica estatal sobre la materia y trasladan o deben trasladar a éste las determinaciones básicas que vienen obligados a respetar”*, concluyendo, por ello, que la consulta al órgano consultivo correspondiente reviste igualmente en estos casos carácter preceptivo, en tanto que el examen del ajuste del reglamento a la Constitución y a la ley básica estatal *“se halla en el mismo plano de preservar el imperio de la Ley que cuando el dictamen se produce en la relación entre Ley y Reglamento ejecutivo o de desarrollo de la misma”*.

La norma reglamentaria proyectada viene a ocuparse del desarrollo ejecutivo de la normativa estatal en materia de intervención pública en los precios de bienes y servicios, con especial vinculación al Real Decreto-Ley 7/1996, de 7 de julio, de medidas urgentes de carácter fiscal y de fomento de la liberalización económica, en cuyo artículo 16 se regula y prevé la intervención autonómica en esta materia; además del Anexo II, en el que se enumeran los precios autorizados de ámbito autonómico.

De tal modo que, conforme a la doctrina que acaba de exponerse, el presente dictamen se emite con el carácter preceptivo que impone el artículo 54.4 citado.



Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha



II

Procedimiento de elaboración de la norma.- El procedimiento de elaboración de normas reglamentarias se regula en el Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), denominado “*De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones*”, que atiende en los artículos 128 y siguientes a la potestad reglamentaria, a los principios de buena regulación, a la evaluación normativa, a la publicidad de las normas, a la planificación normativa y a la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas.

Antes de comenzar con el análisis de los trámites previstos en el Título VI de la LPAC para el ejercicio de la potestad reglamentaria, ha de recordarse que el procedimiento de elaboración de la norma proyectada comenzó en marzo de 2017 con el trámite de consulta pública previa, cuando todavía no había sido dictada ni publicada la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo (BOE de 22 de junio de 2018), en la que se contienen pronunciamientos sobre la conformidad o no a derecho de algunos de los apartados de los artículos 129, 130, 132 y 133 de la LPAC. Dado el carácter prospectivo de la mencionada sentencia, al procedimiento de elaboración de esta disposición de carácter general le serán de aplicación aquellas normas vigentes en el momento de iniciar su tramitación, cuyo cumplimiento es el que se va a examinar en esta consideración.

Así, en concreto, el artículo 133 relativo a la “*Participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos*”, dispone que “*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.* 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 e 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 deberá 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”.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma el ejercicio de la potestad reglamentaria es contemplado en el artículo 36 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha. En su apartado segundo, el citado precepto establece que el ejercicio de dicha potestad [...] “requerirá que la iniciativa de la elaboración de la norma reglamentaria sea autorizada por el Presidente o Consejero competente en razón de la materia, para lo que se elevará memoria comprensiva de los objetivos, medios necesarios, conveniencia e incidencia de la norma que se pretende aprobar”. Añade, en el apartado tercero, que “En la elaboración de la norma se recabarán los informes y dictámenes que resulten preceptivos, así como cuantos estudios se estimen convenientes. [] Cuando la disposición afecte a derechos o intereses legítimos de los ciudadanos se someterá a información pública de forma directa o a través de las asociaciones u organizaciones que los representen, excepto que se justifique de forma suficiente la improcedencia o inconveniencia de dicho trámite. [] Se entenderá cumplido el trámite de información pública cuando las asociaciones y organizaciones representativas hayan participado en la elaboración de la norma a través de los órganos consultivos de la Administración Regional”.



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*



De la descripción de actuaciones ya detalladas en los antecedentes de este dictamen cabe extraer que se ha dado cumplimiento, en su práctica totalidad, a las exigencias formales establecidas en el referido artículo 36, obrando en el expediente la correspondiente Memoria explicativa de la necesidad y conveniencia de la medida, así como la posterior orden de inicio dada por el titular de las Consejerías de Sanidad y Fomento.

Ha resultado acreditado igualmente en el expediente, mediante publicación en el portal web de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, que de acuerdo con lo dispuesto en el precepto básico transcrito (artículo 133 de la LPAC) se sustanció un trámite de consulta previa, otorgando un período de tiempo que finalizó el 6 de abril de 2017, para recabar la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas afectadas por la futura norma.

En cuanto a la substanciación del trámite de información pública previsto en el apartado 2 del repetido artículo 133 de la LPAC, en el presente supuesto debe entenderse cumplido a través de la puesta a disposición del proyecto mediante su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha y en el portal web de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Siguiendo con el procedimiento, consta también el informe de las Secretarías Generales de las Consejerías de Sanidad y Fomento que se emitió en sentido favorable al contenido del texto reglamentario por entender que se adecuaba a lo establecido en el ordenamiento jurídico; habiéndose incorporado los preceptivos informes de la Comisión Regional de Precios de Castilla-La Mancha, del Consejo Regional de Municipios de Castilla-La Mancha, del Consejo Regional de Consumo, de la Inspección General de los Servicios, de la Comisión Permanente del Consejo Regional de Transportes y del Gabinete Jurídico.

Culmina el procedimiento con el envío del expediente a este órgano consultivo, en el que hay que entender cumplidos los trámites esenciales previstos por el artículo 36 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, y en el artículo

133 de la LPAC, por lo que nada obsta al examen del contenido de la norma sometida a consulta.

III

Marco competencial y normativo en el que se inserta la disposición.- Es objeto del proyecto de Decreto del procedimiento administrativo de intervención en los precios de los servicios públicos municipales por parte de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

La regulación de esta materia se proyecta, de un lado, desde el ejercicio de la competencia exclusiva que ostenta la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha conforme a lo dispuesto en el artículo 31.8 de su Estatuto de Autonomía, en materia de *“proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés para la región; aguas minerales y termales; aguas subterráneas cuando discurren íntegramente por el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. [] Ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurren íntegramente por el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma”*. Por otro lado, en ejercicio del desarrollo legislativo y la función ejecutiva que le vienen atribuidos por el artículo 32.6 del Estatuto de Autonomía respecto de la *“defensa del consumidor y usuario, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria de Estado, las bases y coordinación general de la sanidad, en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131, y en los números 11, 13 y 16 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución”*. Y por último, el artículo 33.15 del mismo Estatuto de Autonomía, atribuye a la Junta de Comunidades la función ejecutiva en materia de *“transporte de viajeros que tengan origen y destino en el territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, sin perjuicio de la ejecución directa que se reserve el Estado”*, en los términos que establezcan las leyes y normas reglamentarias que en desarrollo de su legislación dicte el Estado.



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*



En cualquier supuesto el ejercicio de esas competencias debe entenderse enmarcado por la competencia del Estado de aprobar bases sobre la planificación de la actividad económica (artículo 149.1.13ª CE).

Teniendo en cuenta que el objeto del reglamento proyectado es regular el procedimiento administrativo a seguir en relación con la aprobación inicial o modificación de las tarifas adoptadas por los municipios y otras entidades locales en materia de abastecimiento de agua potable a poblaciones y de transporte público urbano de viajeros, tanto colectivo como en automóviles de turismo, antes de entrar en el marco normativo, se hace necesario clarificar una serie de conceptos sobre la materia, comenzando por distinguir entre potestad tarifaria y ordenación de precios. Es constante la jurisprudencia -por todas, la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de marzo de 2004 (Sala Tercera, Sección 2ª)- por la que se declara que *“potestad tarifaria”* y *“potestad de ordenación de precios”* tienen fundamentos jurídicos y finalidades diversas, pues la primera se atribuye al titular del servicio y, la segunda, asumida generalmente hoy por las Comunidades Autónomas (CCAA), puede condicionar el ejercicio de la primera, limitando los incrementos de tarifas en razón del interés público por contener la inflación, ambas potestades no se confunden, ni puede utilizarse una con los fines de la otra sin incurrir en desviación de poder”. En este sentido, se aprecia una competencia compartida entre las Corporaciones Locales (potestad tarifaria) y las Comunidades Autónomas (potestad de intervención y ordenación de precios).

Pues bien, en el ámbito normativo estatal, los precios objeto de intervención aparecen regulados en el Real Decreto Ley 7/1996, de 7 de junio, sobre medidas urgentes de carácter fiscal y de fomento y liberalización de la actividad económica, así como en la Orden de 26 de febrero de 1993, por la que se modifica el régimen de precios de determinados bienes y servicios. Ambas normas se complementan con el Real Decreto 2695/1977, de 28 de octubre, sobre normativa en materia de precios.

Concretamente, el artículo 16 y el anexo II del citado Real Decreto Ley, especifica los precios que han de ser autorizados por los órganos



autonómicos y que se reducen, en el caso de Castilla-La Mancha, al abastecimiento de agua potable y al transporte público urbano de viajeros.

En el ámbito autonómico, la competencia en materia de precios autorizados fue inicialmente transferida mediante Real Decreto 2311/1982, de 24 de julio, sobre transferencia de competencias, funciones y servicios de la Administración del Estado a la Junta de Comunidades de la Región Castellano-Manchega en materia de intervención de precios, habiéndose regulado a través del Decreto 84/1984, de 10 de julio, por el que se modifica y regula el funcionamiento de la Comisión Regional de Precios; y por el Decreto 109/1988, de 26 de julio, por el que se atribuyen competencias y se modifica la estructura de la Comisión Regional de Precios.

Las disposiciones citadas ahora pretenden sustituirse por el proyecto normativo sometido a dictamen, para adecuar la regulación regional a la ordenación actual de la materia, así como a la efectiva distribución de potestades de las diferentes Administraciones públicas y a la simplificación de cargas administrativas que vienen impuestas en la tramitación de los procedimientos.

IV

Observaciones al texto del proyecto de Decreto.- Examinado el contenido del proyecto de Decreto, cabe afirmar, su adecuación al marco jurídico que le es de aplicación, al ser respetuoso tanto con el ámbito competencial atribuido a la Comunidad Autónoma como con el conjunto normativo conformado por la legislación estatal y la autonómica de la que la norma proyectada constituye desarrollo reglamentario.

Procede, no obstante, efectuar a continuación varias observaciones de distinto alcance que, sin merecer la calificación de esenciales, pretenden contribuir a la mejor comprensión, interpretación y aplicación de la norma proyectada.



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*



Antecedentes normativos.- Atendiendo a las reglas incluidas en las Directrices de Técnica Normativa del Estado, aprobadas por acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, apartado I.c).12, la parte expositiva de la norma *“cumplirá la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta”*.

Si bien es cierto que el texto incluido en el preámbulo contiene referencias al marco normativo en que se desenvuelve el borrador de reglamento, con identificación de normas sectoriales precedentes, también lo es que en la Memoria emitida por el Director General de Carreteras y Transportes de la Consejería de Fomento, el Director General de Salud Pública y Consumo de la Consejería de Sanidad, y el Director General de la Agencia del Agua de Castilla-La Mancha, el 26 de junio de 2017, se justifica su aprobación dentro de un concreto marco normativo de ámbito estatal, constituido por la Orden de 26 de febrero de 1993 del mismo Ministerio, por la que se modifica el régimen de determinados bienes y servicios; el Real Decreto Ley 7/1996, de 7 de junio, sobre medidas urgentes de carácter fiscal y de fomento y liberalización de la actividad económica, en cuanto atribuye a las Comisiones Autonómicas y Provinciales de Precios las competencias para la aprobación de los precios autorizados de agua, transporte urbano de viajeros, compañías ferroviarias de ámbito autonómico y agua de regadío en las Islas Canarias; y finalmente, el artículo 107.1 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones vigentes en materia de Régimen Local, en cuanto impone un previo estudio económico para la determinación de las tarifas de los servicios que deban ser autorizadas por las Comunidades Autónomas.

Dado que el texto proyectado, como ha quedado expuesto en la consideración III, tiene carácter ejecutivo en el contexto de la legislación estatal relacionada en el párrafo anterior, debería incorporarse al preámbulo una referencia a la misma, en concepto de antecedentes y como parte del ámbito competencial y normativo en el que se desenvuelve, a fin de presentar una exposición completa del sentido y finalidad de la norma que se pretende aprobar, y en línea con las Directrices de técnica normativa.



Artículo 4. Órganos competentes.-

El artículo 4 enumera los órganos competentes, por razón de la materia, para la emisión de los preceptivos informes sobre los precios de los servicios públicos municipales necesitados de intervención. En su **apartado 1.a)** se establece la competencia de la “*Agencia del Agua de Castilla-La Mancha*”, cuando se trate de autorizar la aprobación inicial o modificación de las tarifas del servicio de abastecimiento de agua potable a poblaciones.

Dicho organismo es el competente en la actualidad, por virtud de la Ley 6/2009, de 17 de diciembre, de creación de la Agencia del Agua de Castilla-La Mancha, pero dada la temporalidad de la denominación de los organismos autónomos, e incluso de los propios organismos, se recomienda incorporar una alternativa más genérica, de manera que en caso de producirse un cambio en la denominación del organismo o en la atribución de la competencia en materia de aguas, no resulte necesario acudir a una modificación legislativa del decreto examinado. La fórmula sugerida podría responder a la siguiente literalidad: “*a) En relación con el abastecimiento de agua potable, la Agencia del Agua de Castilla-La Mancha u órgano que como administración hidráulica de Castilla-La Mancha tenga atribuidas las competencias en materia de abastecimiento de agua potable a poblaciones en nuestra región*”.

Artículo 7. Informe preceptivo.-

El precepto regula el trámite de emisión del preceptivo informe por el órgano competente, como forma de llevar a cabo, por parte de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, la intervención de los precios de los servicios públicos municipales.

En su **apartado 1** se establece el plazo de que dispone el órgano competente para emitir el informe, señalando lo siguiente: “*1. El órgano competente para la emisión del informe dispondrá de dos meses desde que tuvo entrada la solicitud de informe en el Registro Único de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para su emisión y remisión a los municipios u otras entidades locales solicitantes. A tal efecto, la Dirección*



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*



General competente en materia de defensa de los consumidores y usuarios le trasladará copia del expediente, simultáneamente al otorgamiento del trámite de audiencia, sin perjuicio de la posterior remisión del expediente completo cuando, en su caso, se hayan presentado las alegaciones”.

En el primer inciso del precepto transcrito se computa el plazo de emisión de informe desde la presentación de la solicitud en el “Registro Único de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha”, mientras que en el artículo 5 del texto proyectado, sobre “Iniciación”, se impone la presentación y tramitación de la solicitud por vía electrónica, en cumplimiento del mandato establecido por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC). Así, el artículo 5.2 del borrador normativo dispone que “la solicitud de informe se cumplimentará mediante el envío telemático de los datos a través del formulario, conforme al modelo incluido en la sede electrónica de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en la siguiente dirección: <http://www.jccm.es>”.

El artículo 14 de la LPAC establece la obligación de las personas jurídicas, sean públicas o privadas, de relacionarse electrónicamente con la Administración, obligación que cobra mayor sentido cuando, como en el supuesto examinado, el procedimiento administrativo sustanciado lo es entre Administraciones Públicas. En este ámbito de la Administración Electrónica, la referencia contenida en el artículo 7.1 del Decreto proyectado al Registro Único podría inducir a confusión, toda vez que en la regulación del trámite de inicio del procedimiento no se establece que la solicitud deba ser presentada a través de dicho Registro, sino a través de la sede electrónica de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en los términos y con las garantías establecidas por los artículos 38 a 46 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP); ni que automáticamente la presentación de aquella solicitud genere un asiento de presentación en dicho Registro.

Con ello, nos encontramos ante una disonancia, siquiera meramente conceptual, entre la forma de interponer la solicitud y la forma de computar el plazo para la emisión del informe preceptivo, por razón del lugar de



presentación de aquella. No se puede contar el plazo desde la presentación de la solicitud en un registro al que previamente no se ha aludido ni como órgano de presentación ni como trámite necesario en la sustanciación del procedimiento. Bien es cierto que, según práctica habitual, la sola presentación de la solicitud por vía electrónica genera automáticamente un asiento en el Registro Único (Registro Electrónico), de manera que la fecha de presentación coincide con la fecha de entrada en el Registro.

Por todo ello, y sin descartar, como se ha apuntado, que esta no sea más que una cuestión terminológica (sede electrónica - Registro Único), este Consejo Consultivo recomienda que, a fin de evitar confusiones de concepto, de trámite e incluso de computo de plazos, se suprima la referencia al “Registro Único de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha” en el primer inciso del artículo 7.1 del borrador normativo, modificando su redacción en términos similares a los siguientes: “1. El órgano competente dispondrá de dos meses, desde la fecha de presentación de la solicitud, para la emisión del informe y su remisión a los municipios y otras entidades locales solicitantes”.

En otro orden de cosas, y respecto al plazo que el propio artículo 7.1 establece para la emisión del informe preceptivo, veasé que deberá producirse en término de dos meses desde que tuvo entrada la solicitud. Poniendo en relación los artículos 4 y 5 de la disposición general examinada, resulta que la solicitud debe remitirse a la Dirección General competente en materia de defensa de los consumidores y usuarios, adscrita a la Consejería de Sanidad (Decreto 83/2015, de 14 de julio, de estructura orgánica y competencias de la Consejería de Sanidad), mientras que el preceptivo informe habrá de emitirse, en función de la materia, por la Agencia del Agua de Castilla-La Mancha o por la Dirección General competente en materia de transporte, dependientes ambas de la Consejería de Fomento (Decreto 86/2015, de 14 de julio, de estructura orgánica y competencias de la Consejería de Fomento; y Ley 6/2009, de 17 de diciembre, de creación de la Agencia del Agua de Castilla-La Mancha). Es decir, se está computando el plazo para la emisión de informe desde el momento en que se presentó la solicitud en órgano distinto al que debe emitirlo.



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*



De otro lado, en el segundo inciso del artículo 7.1, se dispone que para la emisión del informe en plazo, el órgano que recibe la solicitud remitirá el expediente al órgano que deba emitir el informe, al tiempo del otorgamiento del trámite de audiencia (“*en plazo máximo de quince días desde la recepción de la solicitud de informe*”, según el artículo 6.1), sin perjuicio de remitirle las alegaciones que en su caso se presenten, para lo que los interesados disponen de un período de diez días (artículo 6.1, *in fine*). Es decir, que si durante el trámite de audiencia se formularan alegaciones, el órgano competente para la emisión del informe podría no contar con el expediente completo hasta como mínimo transcurridos veinticinco días desde la presentación de la solicitud. Poniendo esto en relación con el inciso primero, el plazo de dos meses de que se dispone para la emisión de informe quedaría reducido a poco más de un mes.

Atendiendo a todas las circunstancias relacionadas, entiende este Consejo que el plazo para la emisión del informe no puede computarse desde la presentación de la solicitud, sino desde que se reciba el expediente completo por el órgano que haya de emitirlo, incluidas las alegaciones que se hubieran formulado en trámite de audiencia, con independencia del plazo que se fije para ello, pues el artículo 80.2 de la LPAC permite hasta un mínimo de diez días. Se recomienda que el apartado 1 del artículo 7 sea modificado en los términos señalados.

Disposición final primera. Habilitación de desarrollo.-

Comienza la disposición atribuyendo a las Consejerías la facultad para desarrollar normativamente el decreto proyectado. Como quiera que las Consejerías son órganos, sin facultad alguna, deberá sustituirse la referencia a las mismas por la de “*los titulares de las Consejerías*”, que son quienes ejercen tales funciones de desarrollo normativo.

Extremos gramaticales y de redacción.- Finalmente y a título ya particular, se sugiere una revisión del texto reglamentario proyectado a fin de evitar incorrecciones en su redacción, como sucede en los supuestos que, sin ánimo exhaustivo, se relacionan a continuación:



1.- Convendría sustituir la inicial mayúscula por inicial minúscula en las referencias al propio decreto que es objeto de regulación, y que se contienen en los artículos 1, 2, 4.2 y 5.1; y en las disposiciones transitoria, derogatoria y finales.

Sobre este particular, conviene reseñar que en las Directrices de técnica normativa del Estado, epígrafe a) de sus Apéndices (V), apartado 2º, se propone: *“no se escribirá con inicial mayúscula cuando en el texto de la disposición se haga referencia a la propia norma o a una clase genérica de disposición”*.

2.- Las referencias que dentro de la propia parte dispositiva se contienen a preceptos del mismo decreto, conforme a la Directriz j).68 de técnica normativa, deberán efectuarse utilizando la numeración cardinal escrita en número (1, 2, 3...), evitando recurrir a la numeración ordinal escrita en letra (primero, segundo, tercero...), como sucede en el artículo 5.1, respecto del *“artículo segundo”*; disposición adicional, en cuanto al *“artículo tercero”*; y disposición transitoria, al aludir al *“artículo sexto”*.

De la misma manera, la referencia que se hace en el párrafo 5 del preámbulo al artículo *“31.Uno”* del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, habrá de sustituirse por la de *“31.1”*.

3.- El artículo 6, sobre *“Trámite de audiencia”* comprende dos párrafos, por lo que siguiendo el apartado f).31 de las Directrices de técnica normativa (*“División del artículo.- El artículo se divide en apartados, que se numerarán con cardinales arábigos, en cifra, salvo que solo haya uno; en tal caso, no se numerará. Los distintos párrafos de un apartado no se considerarán subdivisiones de este, por lo que no irán numerados”*), habrá de numerarse cada uno de ellos.

4.- La fecha que figura tras la disposición final segunda, deberá corregirse para adecuarla al año en que la norma proyectada va a ser aprobada.



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*

5.- Finalmente, se recomienda efectuar una lectura detenida de todo el texto a fin de poner signos de puntuación y quitar otros que pueden resultar innecesarios.

En mérito de lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha es de dictamen:

Que tenidas en cuenta las observaciones contenidas en el presente dictamen, puede V. E. elevar al Consejo de Gobierno, para su aprobación el Decreto del procedimiento administrativo de intervención en los precios de los servicios públicos municipales por parte de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, sin que se señale como esencial ninguna de las consideraciones formuladas.”

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Toledo, 3 de octubre de 2018



LA SECRETARIA GENERAL

EL PRESIDENTE ACCTAL

EXCMO. SR. CONSEJERO DE SANIDAD

