



G CONSELLERIA
O PRESIDÈNCIA
I
B

GOVERN DE LES ILLES BALEARS
C. Cultura, Part. y Dep.-. Ofic. Palma Arena
L19E16725/2018
04/12/2018 10:04:50

Servei Jurídic

GOVERN DE LES ILLES BALEARS
C. de Presidencia-Oficina Principal
L11S13334/2018
03/12/2018 10:10:49

Sra. Francesca Tur Riera
Consellera de Cultura,
Participació i Esports

Expedient: 43/2018
Emissor: DGRP/RGL
Document: ofici

Assumpte: tramesa de dictamen del Consell Consultiu

Us tramet, adjunt, el Dictamen del Consell Consultiu núm. 117/2018, relatiu al Projecte de decret pel qual es regulen els preus públics per l'ús dels serveis i de les instal·lacions del Poliesportiu Príncipes de España.

Així mateix, us faig la devolució expressa de l'expedient tramès al seu dia a l'alt òrgan consultiu, perquè se'n puguin continuar les actuacions.

Finalment, us prec que, un cop aprovada la disposició a què es refereix el dictamen esmentat, comuniqui immediatament el BOIB en el qual s'ha publicat a la Direcció General de Relacions amb el Parlament, perquè al seu torn pugui notificar-ho al Consell Consultiu en el termini de quinze dies que disposa l'article 23 del Decret 24/2003, de 28 de març, d'aprovació del seu Reglament orgànic.

Palma, 30 de novembre de 2018

La consellera

Pilar Costa i Serra





Consell Consultiu de les Illes Balears

DICTAMEN núm. 117/2018,

relativo al Proyecto de decreto por el que se regulan los precios públicos por el uso de los servicios e instalaciones del Polideportivo Príncipes de España

En la sesión de día 21 de noviembre de 2018, el Consejo Consultivo, formado por el Hble. Sr. D. Antonio José Diéguez Seguí, presidente, la Hble. Sra. D.^a Maria Ballester Cardell, consejera-secretaria, y los consejeros Hble. Sr. D. Joan Oliver Araujo, Hble. Sr. D. Octavi Josep Pons Castejón, Hble. Sr. D. Felio José Bauzá Martorell, Hble. Sra. D.^a Catalina Pons-Estel Tugores, Hble. Sra. D.^a María de los Ángeles Berrocal Vela, Hble. Sr. D. José Argüelles Pintos y Hble. Sr. D. Miguel Manuel Ramis de Ayreflor Catany, con la asistencia de la letrada jefe, Sra. D.^a Salvadora Ginard Martínez —con voz pero sin voto—, ha acordado por unanimidad de los presentes emitir el siguiente

DICTAMEN

I. ANTECEDENTES

1. Este expediente se inicia mediante documento de 8 de mayo de 2017 que viene sin firmar llamado «consulta pública previa» a la elaboración de un Proyecto de decreto por el que se regulan los precios públicos de los servicios que se presten en el Polideportivo Príncipes de España en el que se analizan los problemas que se pretenden solucionar, la necesidad y oportunidad para su aprobación, los objetivos de la norma, las posibles soluciones alternativas reguladoras y no reguladoras.
2. El 30 de mayo de 2017 el Jefe del Servicio de Participación y Voluntariado de la Consejería de Cultura, Participación y Deportes certificó la publicación de la consulta previa en la página web habilitada para ella y que la misma había recibido 47 visitas aunque no se indica se durante dichas visitas se presentaron alegaciones.
3. A continuación se incorpora el primer borrador del Proyecto de decreto llamado «Esborrany, Versió Juliol 2017» en versión catalana y castellana.
4. El 14 de noviembre de 2017, el director general de Deportes y Juventud de la Consejería de Cultura, Participación y Deportes elaboró la memoria de impacto normativo en la que se afirma que se ha dado cumplimiento al trámite de consulta previa y se indica que durante el período de dicho trámite no se recibió ninguna alegación ni aportación al Proyecto.

Se informaba también sobre el marco normativo, la justificación y la oportunidad de la aprobación del Proyecto; disposiciones afectadas y tabla de vigencias; órgano competente; necesidad de dar cumplimiento al trámite de audiencia a las entidades que

se citan así como traslado a los entes territoriales locales y ello «encara que l'objecte de la norma no afecti directament les competències dels consells insulars ni les dels municipis en materia d'esports». También se advertía sobre la necesidad de realizar los trámites procedimentales que se indican; se justificaba el cumplimiento de los principios de buena regulación; que, en relación al control ex post de la norma, la cuantía de los precios públicos sería objeto de revisión periódica y que el resultado de la evaluación de la norma y de sus actuaciones llevadas a cabo se incluiría en la Memoria anual de actividades para conseguir los objetivos de la misma.

Se incluye también un estudio económico desde el punto de vista presupuestario y social señalándose, respecto al primer aspecto, que no implicará ningún gasto para la consejería dado que se llevará a cabo su cumplimiento mediante los mismos medios materiales y personales; por lo que se refiere al importe concreto de las cuantías de los precios públicos proyectados se indica que se ha realizado mediante un estudio de mercado, según contrato de servicios adjudicado al efecto. En cuanto al impacto social de la norma se informa que el proyecto va a tener un impacto positivo.

También se realizaba una evaluación sobre el impacto de la norma sobre la infancia, la adolescencia y sobre la familia señalándose que el impacto será «molt positiu» habida cuenta de la promoción del deporte en la infancia y la adolescencia a través de los hábitos de vida saludable. También concluía que no tiene ningún impacto sobre la libertad sexual e identidad de género y, finalmente se incluía un estudio de cargas administrativas.

5. A continuación se incorpora una memoria económico-financiera que incluye un análisis que justifica el importe de los precios públicos que se proponen y el grado de cobertura financiera de los costes correspondientes. La memoria viene firmada por el director del Polideportivo Príncipes de España, el 14 de noviembre de 2017.

6. El 15 de noviembre de 2017, la consejera resuelve iniciar el procedimiento de elaboración de dicho Proyecto y nombrar como órgano instructor al Director General del Deporte y Juventud.

7. Se realiza el trámite de audiencia, participación e información pública y se remite el Proyecto a las secretarías generales de la Administración de las Illes Balears. Consta el envío del «Anteprojecte Nou Decret preus públics poliesportiu Príncipes de España» a una serie de direcciones de correo electrónico aunque sin identificación del destinatario (más allá de la propia dirección de correo). También se remitió a los consejos insulares y a la Federación de Entidades Locales de las Illes Balears aunque no consta la presentación de alegaciones. Finalmente, el Proyecto se remitió al Tribunal Balear del Deporte y a la Asamblea Balear del Deporte, aunque tampoco consta pronunciamiento alguno.

Por su parte, manifestaron no realizar ninguna observación los secretarios generales de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura y Pesca; de Educación y Universidad; de Salud y de la de Territorio, Energía y Movilidad. En cambio, sí presentaron sugerencias

los secretarios generales de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas; de Servicios Sociales y Cooperación; y de Trabajo, Comercio e Industria.

8. A continuación se incorporan diferentes sugerencias y recomendaciones recibidas así como nuevo certificado del Jefe del Servicio de Participación y voluntariado en el que se certifica la publicación del Proyecto en la página web de *Participación Ciudadana* y el registro de 7 visitas, expedido el 17 de enero de 2018 así como la publicación en el *Butlletí Oficial de les Illes Balears*, número 156, de 21 de diciembre, del trámite de información pública.

9. El 20 de marzo de 2018, el Instituto Balear de la Mujer emite informe favorable aunque realiza algunas recomendaciones.

10. Las alegaciones, observaciones y sugerencias aportadas son analizadas por el Director del Polideportivo Príncipes de España, mediante informe de 25 de mayo de 2018, aceptándose algunas de ellas y rechazándose, motivadamente, las demás. Por otra parte, el mismo director elaboró otra memoria justificativa de la incorporación de dos nuevos espacios deportivos en la redacción del anexo. Así, se incorpora una nueva versión del Proyecto llamado «Esborrany, Versió Maig 2018».

11. Se emite informe jurídico en el que se informa favorablemente el Proyecto tanto desde el punto de vista procedimental como material. Se indica también que la propuesta fue incluida en el Plan Normativo del gobierno para el año 2017 y 2018.

12. El 1 de junio del año en curso informa favorablemente el secretario general de la consejería impulsora de la norma incluyendo la valoración de las recomendaciones, sugerencias y alegaciones.

13. Previa solicitud por parte del órgano instructor, el consejo Económico y Social emitió su informe 5/2018, de 10 de julio, en el que se realizaban las sugerencias que se incluyen en el mismo y que fueron valoradas en el informe elaborado con posterioridad por el director del Polideportivo, el 17 de julio de 2018.

14. A propuesta del Consejero de Educación y Universidad, la Presidenta de las Illes Balears solicita dictamen preceptivo al Consejo Consultivo de las Illes Balears.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera

La presidenta de les Illes Balears está legitimada para solicitar el presente dictamen y el Consejo Consultivo es competente para su emisión, con carácter preceptivo, según lo dispuesto en el artículo 21.a y 18.7 de la Ley 5/2010, de 16 de junio, reguladora del Consell Consultiu de les Illes Balears.

El presente dictamen tiene carácter preceptivo habida cuenta de que los precios públicos deben regularse por reglamento y éste tiene claramente eficacia ad extra. Actualmente no existe cobertura normativa en relación a los precios públicos vigentes pues inicialmente la fijación de los mismos se hizo, además sin dictamen del Consejo Consultivo, mediante Orden de la consejera de Bienestar Social de 1 de febrero de 2001, por la que se establecieron los precios de los servicios que dependían de la Dirección General de Deportes, entre los que se regulaban los precios públicos para los servicios del Polideportivo Príncipes de España. Los precios de dicha Orden se iban actualizando mediante resoluciones del consejero. La primera, mediante la Resolución de la Consejera de Bienestar Social por la que se fijan los precios de los servicios correspondientes a la Escuela Nacional de Vela y al Polideportivo Príncipes de España; después, por la Resolución de la Consejera de Transparencia, Cultura y Deportes de 18 de marzo de 2016, que fijó los precios públicos para 2016. Por tanto existe una ausencia de regulación normativa que pretende resolverse con el presente Proyecto de decreto.

El artículo 26.1 de la Ley 8/1989 exige que la fijación y modificación del importe de los precios públicos debe hacer mediante una disposición reglamentaria al establecer que el establecimiento o modificación de la cuantía de los precios públicos se hará por Orden del Departamento ministerial del que dependa el órgano que ha de percibirlos y a propuesta de éste.

En el Dictamen de este Consejo Consultivo 73/2016, relativo a Proyecto de decreto por el cual se aprueban los precios públicos de los servicios académicos y administrativos correspondientes a las enseñanzas oficiales de la Universidad de las Islas Baleares, este órgano asesor confirmó la necesidad de que los precios públicos debían fijarse por norma de rango reglamentario no siendo suficiente su establecimiento ni modificación mediante meras resoluciones. En aquel caso, el Servicio Jurídico de la Consejería impulsora de la norma había informado favorablemente y había advertido que tenía dudas sobre la condición de norma reglamentaria del Proyecto, invocando la teoría de los actos plúrimos. De hecho, hasta el momento en que se había solicitado el dictamen 73/2016, la Consejería promotora venía fijando los precios públicos por servicios académicos universitarios mediante decreto de Consejo de Gobierno pero sin solicitar dictamen de este Consejo Consultivo. Sin embargo, por otro lado, y al contrario de lo anterior, la misma Consejería había también promovido un Proyecto de orden por el que se regulaba el establecimiento de precios públicos que había de aplicar el Centro Integrado de Formación Profesional Náutico Pesquera para las enseñanzas que conducen a la obtención de títulos profesionales y certificados de especialidad de la marina mercante, que fue objeto de dictamen, sustancialmente favorable, de este Consejo Consultivo (el Dictamen 33/2013). Dicho Proyecto dio lugar a la Orden del consejero de 14 de mayo de 2013 (BOIB núm. 74, de 25 de mayo).

En el caso ahora analizado, la fijación de precios públicos también se ha hecho mediante Orden sin previo dictamen del Consejo consultivo, primero, y después mediante resoluciones administrativas que carecen de rango normativo.

En el Dictamen anterior, el Consejo Consultivo consideró esencial para el análisis jurídico de esta materia la fundamental Sentencia del Tribunal Constitucional 185/1995, de 14 de diciembre, en cuyo FJ 6 señalaba:

Para determinar la medida en que la ley debe regular directamente los elementos configuradores de la cuantía, o por el contrario, puede atribuir su regulación a normas infralegales, es preciso atender a la naturaleza de la prestación patrimonial de que se trate. En el caso de los precios públicos, la multiplicidad de figuras que pueden incluirse en este concepto, así como la necesidad de tomar en consideración factores técnicos, pueden justificar que la ley encomiende a normas reglamentarias la regulación o fijación de su cuantía, conforme a criterios o a límites señalados en la propia ley que sean idóneos para impedir que la actuación discrecional de la Administración en la apreciación de los factores técnicos se transforme en actuación libre o no sometida a límite. El contenido y la amplitud de la regulación puede variar pero en todo caso es necesario que la ley incorpore un mínimo de regulación material que oriente la actuación del reglamento y le sirva de programa o marco.

En definitiva, el Consejo Consultivo concluía lo siguiente:

a) Que la diferenciación entre tasas y precios públicos debe ser el primer paso a dilucidar en este tipo de prestaciones patrimoniales de carácter público porque mientras las primeras son un tributo —aunque de naturaleza peculiar—, que exigen su establecimiento y fijación de sus elementos esenciales configuradores mediante ley (reserva de ley material absoluta de modo que el reglamento sólo podrá complementar aspectos de ejecución y de detalle), las segundas, o sea los precios públicos, no tienen carácter tributario y su establecimiento y fijación de los elementos esenciales debe hacerse mediante reglamento que, naturalmente, deberá conectarse con la Ley 8/1989, de 13 de abril (o ley autonómica que la sustituya) y la legislación sectorial correspondiente, en este caso, la universitaria.

b) En definitiva, el establecimiento del precio público debe hacerse por reglamento, en cada Administración por las reglas generales que regulan la potestad reglamentaria.

c) Este reglamento no puede entenderse como organizativo por cuanto afecta directamente a la ciudadanía implicada en el servicio público o servicio de interés general que participa en la contraprestación satisfecha mediante el precio público. Al contrario es claramente un reglamento con efectos *ad extra* y, por ende, sujeto a dictamen preceptivo y por supuesto a todos los límites del reglamento, como ejercicio de una potestad discrecional, especialmente sometida a la legalidad y al ordenamiento jurídico.

d) Particularmente, en tanto no se aprueba legislación autonómica, el establecimiento de un precio público está sometido a la Ley 8/1989, de 13 de abril, es decir:

1. Exigencia reglamentaria, para su fijación de acuerdo con el coste o utilidad del servicio, debiendo justificarse cuando se fija por debajo del gasto presupuestario.

2. Respeto a las notas definitorias de todo precio público —a diferencia de la tasa y del precio privado— que dimanen del artículo 25 Ley 8/1989: de voluntariedad en la prestación y concurrencia del sector privado en el mismo campo de servicios y prestaciones.

3. Exigencia procedimental específica: la Memoria económico-financiera del precio público que debe expresar los cálculos que sirven de base a la fijación de cuantías, cuotas, tarifas, etc.

4. Respeto al régimen jurídico del precio público en cuanto a prestación, devolución del precio en circunstancias especiales, beneficios o exenciones motivados de acuerdo con la ley y cobro mediante apremio al tratarse de un ingreso de derecho público, lo que supone un régimen especial de cobro a favor del organismo o ente público.

e) En la Administración autonómica balear, al no existir norma organizativa alguna que atienda a la cuestión, de conformidad con el artículo 38 de la Ley 4/2001, la potestad reglamentaria general viene atribuida al Gobierno, máximo órgano del ejecutivo, mediante decreto acordado en Consejo de Gobierno.

f) En el caso de precios públicos que afectan al sector público instrumental, al callar la legislación de sector público, deberá acudir también a una norma reglamentaria, que sólo puede emanar del Gobierno o, en casos de habilitación específica, por el consejero competente por «adscripción» del ente instrumental.

g) Nada obsta, como ya admitimos en el Dictamen 33/2013, que la fijación concreta del precio público se desarrolle mediante orden del consejero si su establecimiento halla amparo en un reglamento de primer nivel que puede ser de carácter sectorial o general.

h) Lógicamente, tampoco se plantea obstáculo a que se haga mediante resolución del consejero competente.

Por tanto, tal y como hemos avanzado al principio de la consideración jurídica, el presente dictamen tiene carácter preceptivo ex artículo 18.7 de la Ley 5/2010 siendo correcto el uso del Decreto como norma para la aprobación y fijación de los precios públicos de referencia.

Segunda

Tal como advirtió este Órgano de consulta en sus anteriores dictámenes 19/2017 y 40/2018 entre otros, y tal como ha avalado el Tribunal Constitucional a través de su reciente Sentencia de 24 de mayo de 2018 (a través de la cual resuelve el recurso de inconstitucionalidad nº 3628-2016 promovido por el Gobierno de Cataluña contra algunos preceptos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre), el Título VI (arts. 127 a 133), relativo a la iniciativa legislativa y a la potestad reglamentaria, no halla cobertura en los números 13 y 14 del art. 149.1 CE. Por consiguiente, el Tribunal Constitucional declara

inconstitucional el apartado segundo de la disposición final primera de la Ley, por reconducir aquellas previsiones a esos títulos competenciales. A través de esta Sentencia el TC declara parcialmente la inconstitucionalidad de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, porque considera, en general, que el legislador estatal ordinario carece de competencia para distribuir poderes normativos entre instituciones autonómicas y para asignar o limitar la potestad reglamentaria de las Comunidades Autónomas. Así se pronuncia en su fallo el TC:

1º Declarar la inconstitucionalidad y nulidad de las previsiones siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: el párrafo segundo del art. 6.4; los incisos “o Consejo de Gobierno respectivo” y “o de las consejerías de Gobierno” del párrafo tercero del art. 129.4 y el apartado 2 de la disposición final primera.

2º Declarar que los arts. 129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero), 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015 son contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 b) de esta Sentencia.

3º Declarar que el art. 132 y el art. 133, salvo el inciso de su apartado 1 “Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública” y el primer párrafo de su apartado 4, ambos de la Ley 39/2015, son contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 c) de esta Sentencia.

4º Declarar que la disposición adicional segunda, párrafo segundo, de la Ley 39/2015 no es inconstitucional interpretada en los términos del fundamento jurídico 11 f) de esta Sentencia. 62

Por tanto, a la luz de lo dispuesto en la STC, cuyos efectos se producen a partir de su publicación el 22 de junio del año en curso en BOE (número 151), y a los efectos que aquí interesa, habrá que tener en cuenta que en el futuro ya no resultará exigible a las CCAA la publicación de sus iniciativas normativas en el Plan Anual Normativo previsto en el artículo 132 de la LPAC, puesto que este precepto se declara inconstitucional y, con respecto al trámite de consulta previa, regulado en el artículo 133, éste trámite seguirá siendo exigible a las CCAA, si bien no en los mismos términos que dispone el precepto legal anterior (que sólo se aplicará al Estado). Asimismo, se podrá prescindir de dicho trámite en los términos de lo dispuesto en el primer párrafo de su apartado 4ª, que se mantiene por el alto tribunal.

En el caso ahora analizado, se cumplieron correctamente ambos trámites que, por razones cronológicas, resultaban preceptivos en el procedimiento de elaboración del Proyecto sometido a consulta.

Por otro lado, en el Proyecto de decreto analizado aparecen justificados en el preámbulo del proyecto (y también en la memoria de impacto normativo) la adecuación de la iniciativa normativa a los principios de buena regulación del artículo 129 de la LPAC.

Se ha incorporado la memoria de impacto normativo en la que se informaba sobre el marco normativo en el que se insertará la norma al aprobarse; oportunidad de la

aprobación del Proyecto; disposiciones afectadas y tabla de vigencias; control ex post de la norma advirtiendo que la cuantía de los precios públicos sería objeto de revisión periódica y que el resultado de la evaluación de la norma y de sus actuaciones llevadas a cabo se incluiría en la Memoria anual de actividades para conseguir los objetivos de la misma; estudio económico desde el punto de vista presupuestario y social; evaluación sobre el impacto de la norma sobre la infancia, la adolescencia y sobre la familia; sobre la libertad sexual e identidad de género y, finalmente se incluía un estudio de cargas administrativas.

También se incorporaba una memoria económico-financiera que incluye un análisis presupuestario en respuesta a la exigencia del artículo 26.2 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, que exige que toda propuesta de establecimiento o modificación de la cuantía de los precios públicos tendrá que ir acompañada de una memoria económica-financiera que justifique el importe de los precios públicos que se propongan y el grado de cobertura financiera de los costes correspondientes.

Consta la resolución de inicio y designación de órgano instructor; cumplimiento de los trámites de audiencia, participación e información pública, con remisión (sin ser preceptivo en este último caso) a las secretarías generales de la Administración de las Illes Balears.

Tal y como se ha señalado en los antecedentes consta el envío por correo electrónico del «Anteproyecto Nou Decret preus públics poliesportiu Príncipes de España» a una serie destinatarios respecto de los que el único dato de identidad que se tiene es el de direcciones de correo electrónico. Consecuentemente se desconoce a qué concretas entidades fue remitido el correo electrónico. Si bien es cierto que a lo largo del expediente se confirma la remisión del Proyecto a las entidades que aparecían indicadas en la memoria de impacto normativo, convendría en futuros expedientes incluir una diligencia para hacer constar a quienes exactamente se ha remitido el Proyecto.

También se dio cumplimiento al artículo 44 de la Ley del Gobierno de las Illes Balears con remisión de la propuesta a los consejos insulares y a la Federación de Entidades Locales de las Illes Balears aunque no consta que ninguno de ellos presentara alegaciones.

También se remitió, aunque sin tener carácter preceptivo, al Tribunal Balear del Deporte y a la Asamblea Balear del Deporte pero tampoco consta la presentación de ninguna alegación al respecto.

Sí consta el informe preceptivo del Instituto Balear de la Mujer en sentido favorable aunque con recomendaciones.

Las alegaciones, observaciones y sugerencias fueron valoradas por el Director del Polideportivo Príncipes de España así como por el Secretario General.

Finalmente se incluyen los informes preceptivos, favorables, del Servicio Jurídico y la Secretaría General de la consejería así como el del Consejo Económico y Social de las Illes Balears.

No consta, sin embargo, el cumplimiento del contenido del artículo 7, letra *d*), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno por lo que deberá tenerse en cuenta en futuros expedientes la publicación de las memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos. Cabe recordar que dicha letra *d*) exige la publicación de las memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos, en particular, la memoria del análisis de impacto normativo regulada por el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio.

Tercera

El artículo 43.3 de la Constitución Española establece que los poderes públicos fomentarán la educación sanitaria, la educación física y el deporte. Asimismo facilitarán la adecuada utilización del ocio.

El artículo 30 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears prevé que la Comunidad Autónoma tiene la competencia exclusiva en las materias que se citan, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1 de la Constitución, y en el apartado 12, cita el Deporte y ocio. Fomento, planificación y coordinación de las actividades deportivas y de ocio. Regulación y declaración de utilidad pública de las entidades deportivas.

Por su parte, su artículo 70 establece que son competencias propias de los Consejos Insulares, además de las que les vengán atribuidas por la legislación estatal, las relativas, entre otras, al Deporte y ocio. Fomento y promoción de las actividades deportivas y de ocio (apartado 9).

Durante la tramitación del procedimiento ningún análisis se ha hecho en relación a este artículo 70.9, valoración que era necesaria habida cuenta de que, sobre las materias atribuidas como propias a los Consejos Insulares, el Gobierno de las Illes Balears no tiene la potestad reglamentaria plena pues el artículo 58 presenta el siguiente tenor:

1. Corresponde al Gobierno de las Illes Balears el ejercicio de las competencias de la Comunidad Autónoma a que se refiere el título III de este Estatuto, excepto las que son propias de los Consejos Insulares o les hayan sido transferidas, sin perjuicio de las competencias legislativas que corresponden al Parlamento de las Illes Balears.
2. El Gobierno tiene la potestad reglamentaria en sus competencias y elabora los presupuestos de la Comunidad Autónoma sin perjuicio de su examen, enmienda y aprobación por el Parlamento. Se le podrán atribuir otras facultades de acuerdo con la ley.
3. En las competencias que, de acuerdo con este Estatuto, los Consejos Insulares hayan asumido como propias, el Gobierno de las Illes Balears podrá establecer los

principios generales sobre la materia, garantizando el ejercicio de la potestad reglamentaria por parte de los Consejos Insulares.

Por su parte, el artículo 72, al referirse a la Potestad reglamentaria de los Consejos Insulares establece que:

1. En las competencias que son atribuidas como propias a los Consejos Insulares, éstos ejercen la potestad reglamentaria.
2. La coordinación de la actividad de los Consejos Insulares en todo lo que pueda afectar a los intereses de la Comunidad Autónoma corresponderá al Gobierno.
3. No obstante lo establecido en el párrafo anterior, cuando se trata de la coordinación de la actividad que ejercen los Consejos Insulares en las competencias que tienen atribuidas como propias, deberá contar con la necesaria participación de los mismos.

Sin embargo, el artículo 69 del mismo Estatuto de Autonomía ha previsto una cláusula de cierre sobre el reparto competencial entre Consejos Insulares y el Gobierno de las Illes Balears, señalando que las competencias no atribuidas expresamente como propias a los Consejos Insulares en este Estatuto de Autonomía corresponden al Gobierno de las Illes Balears, y subrayando que en ningún caso sean susceptibles de transferencia aquellas que por su propia naturaleza tengan un carácter suprainsular, que incidan sobre la ordenación y la planificación de la actividad económica general en el ámbito autonómico o aquellas competencias cuyo ejercicio exija la obligación de velar por el equilibrio o la cohesión territorial entre las diferentes islas.

Tratándose de precios públicos por el uso de los servicios públicos de un solo polideportivo, el de Príncipes de España, no podemos, sin embargo aplicar literalmente los preceptos anteriores pues dicho Polideportivo pertenece al Gobierno de las Illes Balears, Conselleria de Transparència, Cultura i Esports, y está gestionado por la Dirección General d'Esports i Joventut por lo que es competencia del gobierno a través de la citada consejería la fijación de los precios públicos de referencia.

Además, por su parte, el artículo 5 de la Ley 14/2006, de 17 de octubre, del Deporte de las Illes Balears, establece los objetivos y las finalidades de las políticas deportivas de las administraciones públicas de las Illes Balears y en el artículo 10.3, relativo al reparto de competencias, otorga a la Administración de las Illes Balears, las relativas a :

- a) Planificar las instalaciones deportivas que se consideren necesarias en el ámbito de las Illes Balears, en colaboración con las administraciones supraautonómicas, los consejos insulares y las administraciones locales, para la elaboración de un plan coordinador de establecimientos e instalaciones deportivas.
- b) Elaborar y gestionar un censo de instalaciones deportivas existentes en las Illes Balears para fomentar su uso.
- c) Participar, con las entidades interesadas, en la creación de redes especiales de instalaciones de alta competición o tecnificación, y en la conservación, programación y administración, y coordinarlas.

Cuarta

El Preámbulo del Proyecto cumple su función pues concreta la normativa que resulta de aplicación y, como ya hemos dicho, justifica el cumplimiento de los principios de buena regulación. Así, en materia de precios públicos, la Ley 2/1997, de 3 de junio, de Tasas de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears excluye de su ámbito objetivo de aplicación a los precios públicos. Por su parte, el artículo 12 de la Ley 14/2014, de 29 de diciembre, de Finanzas de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears reconoce los precios públicos como uno de los recursos que integra la Hacienda Pública autonómica pero no existe una Ley específica en nuestra comunidad autónoma que regule el régimen jurídico de los precios públicos por lo que resulta de aplicación la legislación básica del Estado sobre la materia (ex artículo 149.3 y 87.3 EAIB); esto es, el título III de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de tasas y precios públicos.

El artículo 24 de esta ley estatal dispone que 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.

El artículo 25 prevé que los precios públicos se determinarán a un nivel que cubra, como mínimo, los costes económicos originados por la realización de las actividades o la prestación de los servicios o a un nivel que resulte equivalente a la utilidad derivada de los mismos. Cuando existan razones sociales, benéficas, culturales o de interés público que así lo aconsejen, podrán señalarse precios públicos que resulten inferiores a los parámetros previstos en el apartado anterior, previa adopción de las previsiones presupuestarias oportunas para la cobertura de la parte del precio subvencionada.

El artículo 27, sobre Administración y cobro de los precios públicos, ha previsto que la administración y cobro de los precios públicos se realizará por los Departamentos y organismos públicos que hayan de percibirlos; que los precios públicos podrán exigirse desde que se inicie la prestación de servicios que justifica su exigencia; que el pago de los precios públicos se realizará en efectivo o mediante el empleo de efectos timbrados; que podrá exigirse la anticipación o el depósito previo del importe total o parcial de los precios públicos; cuando por causas no imputables al obligado al pago del precio público no se preste el servicio o no se realice la actividad, procederá la devolución del importe que corresponda o, tratándose de espectáculos, el canje de las entradas cuando ello fuera posible; las deudas por precios públicos podrán exigirse mediante el procedimiento administrativo de apremio, conforme a la normativa vigente. Finalmente se prevé que, en lo no previsto expresamente en la presente Ley, la administración y cobro de los precios públicos se realizará de conformidad con lo previsto en la Ley General Presupuestaria y demás normas que resulten de aplicación a los mismos.

Por otra parte, el artículo 16 de la Ley del Deporte de las Illes Balears 14/2006, de 17 de octubre, establece que las administraciones deportivas de las Illes Balears, en el ámbito de sus respectivas competencias, impulsarán los mecanismos más apropiados para

promover la pràctica de la activitat física i el deporte entre los sectores sociales más vulnerables, con especial atención al colectivo de personas inmigrantes. Según la memoria de impacto normativo a que se ha hecho mención en los antecedentes, una de las medidas directas que pueden contribuir mejor a la consecución de los objetivos del artículo 16 citado es el establecimiento de bonificaciones y/o exenciones de los precios públicos para determinados colectivos al efecto de garantizarles el acceso en condiciones de igualdad a la práctica del deporte.

Por lo que se refiere a las personas con discapacidad, se cita también en dicha memoria el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad y de su inclusión social. Esta norma con rango de ley tiene carácter básico, a excepción del capítulo II del Título III que únicamente se aplica a la Administración General del Estado. El artículo 7.3 prevé que las administraciones públicas protegerán de forma especialmente intensa los derechos de las personas con discapacidad en materia de igualdad entre mujeres y hombres, salud, empleo, protección social, educación, tutela judicial efectiva, movilidad, comunicación, información y acceso a la cultura, al *deporte*, al ocio así como de participación en los asuntos públicos, en los términos previstos en este Título y demás normativa que sea de aplicación.

El artículo 48, bajo el título de Derecho a la protección social, establece que las personas con discapacidad y sus familias tienen derecho a unos servicios y prestaciones sociales que atiendan con garantías de suficiencia y sostenibilidad sus necesidades, dirigidos al desarrollo de su personalidad y su inclusión en la comunidad, incrementando su calidad de vida y bienestar social. Por su parte, el artículo 50 regula el contenido del derecho a la protección social señalando que las personas con discapacidad y sus familias tienen derecho a los servicios sociales de apoyo familiar, de prevención de deficiencias y de intensificación de discapacidades, de promoción de la autonomía personal, de información y orientación, de atención domiciliaria, de residencias, de apoyo en su entorno, servicios residenciales, de actividades culturales, *deportivas*, ocupación del ocio y del tiempo libre.

Además, y como complemento de las medidas específicamente previstas en esta ley, la legislación autonómica podrá prever servicios y prestaciones económicas para las personas con discapacidad y sus familias que se encuentren en situación de necesidad y que carezcan de los recursos indispensables para hacer frente a la misma.

Por otra parte, cabe traer a colación la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de protección a las familias numerosas cuyo artículo 12 regula las exenciones y bonificaciones en tasas y precios públicos para lo que establece, entre otros aspectos, que las Administraciones públicas competentes establecerán un régimen de exenciones y bonificaciones para los miembros de las familias numerosas que tengan reconocida tal condición, en relación con las tasas y precios por la prestación de servicios o la realización de actividades de su competencia en el acceso a los bienes y servicios sociales, culturales, deportivos y de ocio.

Resulta obligado citar también la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de Protección Integral contra la violencia de género así como la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor.

En el ámbito autonómico cabe citar, además de la Ley 15/2006, de 17 de octubre, ya mencionada anteriormente, del Deporte de las Illes Balears que prevé la función social de la actividad física y el deporte y su contribución al desarrollo, la formación integral de las personas y la mejora de su calidad de vida, la Ley 5/2016, de 13 de abril, de renta social garantizada de las Illes Balears regula una prestación de tipo económico dirigida a cubrir las necesidades básicas de las personas, familias y otros núcleos de convivencia que se encuentren en situación de pobreza.

En el Preámbulo de la norma también se citan:

— La Ley 44/2003, de 17 de julio, de coordinación de las policías locales de las Illes Balears tiene por objeto establecer los criterios básicos para coordinar la actuación de las policías locales del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma.

— El Decreto 91/2015, de 13 de noviembre, por el que se regula la condición de deportista de alto nivel de las Illes Balears.

— El Decreto 6/2011, de 4 de febrero, por el que se regula el programa Carnet Jove a les Illes Balears como un servicio que presta la Administración de las Illes Balears a través del Instituto Balear de la Joventut con la finalidad de promover y facilitar el acceso de los jóvenes entre 14 y 30 años a los servicios de carácter deportivos.

— El Decreto 44/2003, de 2 de mayo, por el que se aprueba el reglamento de voluntarios de protección civil de las Illes Balears (artículo 23).

Se indica que también se ha tenido en cuenta la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española así como el Real Decreto 55/2017, de 7 de abril, por el que se establecen las competencias y la estructura orgánica básica de las consejerías de la Administración de las Illes Balears y se otorga a la Consejería de Cultura, Participación y Deportes las competencias en materia de instalaciones e infraestructuras deportivas.

Finalmente, el Preámbulo justifica también el título competencial habilitante para que sea el Gobierno de las Illes Balears el que apruebe, mediante Decreto, la norma propuesta para lo que se cita el Decreto 24/2015, de 7 de agosto, de la presidenta de las Illes Balears, por el que se establecen las competencias y la estructura orgánica básica de las consejerías de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, modificado, entre otros, por el Decreto 9/2017, de 7 de abril. No obstante lo anterior, se debería incluir la norma que atribuye la titularidad del Polideportivo Príncipes de España a la Comunidad Autónoma de las Illes Balears como refuerzo de la tesis de la competencia del Gobierno autonómico para la aprobación de la norma que se propone. Esta observación es esencial.

Quinta

El Decreto se halla estructurado en 8 artículos, una disposición adicional, una derogatoria y una final además de un Anexo en el que quedan fijados los precios públicos del Polideportivo Príncipes de España.

El artículo 1 regula el objeto del Proyecto que es, como ya se ha dicho, la aprobación de los precios públicos para el uso de los servicios e instalaciones del Polideportivo de referencia.

El artículo 2 establece que los obligados al pago de los precios públicos previstos las personas físicas o jurídicas que utilicen los servicios e instalaciones deportivas.

El artículo 3 en su apartado primero regula el devengo señalándose que la obligación de pago del precio público se devenga desde el inicio de la prestación del servicio o uso de las instalaciones deportivas que justifica su exigencia, y el pago se debe hacer de acuerdo con lo que se prevé en el artículo 6 del Proyecto.

El apartado dos del artículo 3 regula la devolución del precio público en caso de no prestarse el servicio o no utilizarse la instalación por causa no imputable a la persona obligada al pago del precio público. En este caso se prevé la devolución del importe siempre y cuando lo comunique al polideportivo, ya sea de forma presencial, vía telefónica o por correo electrónico a la dirección que se detalla, con 24 horas de antelación al inicio previsto de la prestación del servicio o del uso de la instalación.

El artículo 4 establece que corresponde, con carácter genérico, al polideportivo Príncipes de España llevar a cabo los trámites administrativos necesarios para el cobro de los precios públicos regulados en este Decreto. Debe concretarse el órgano competente y responsable de dicha gestión pues es sabido que la doctrina reiterada de este Consejo Consultivo exige la concreción de los órganos a los que las normas les atribuyen determinadas competencias para evitar situaciones de inseguridad jurídica.

El artículo 5 regula las exenciones y bonificaciones por razones sociales, benéficas, culturales y de interés público para personas con discapacidad. En este supuesto, el Proyecto establece que tendrán una bonificación tanto la persona con discapacidad como, «si es el caso», las personas que las acompañan para asistirles. Se debe concretar en qué concreto o concretos casos se hará la bonificación pues el Proyecto de decreto no lo determina. Esta observación es esencial pues en caso de no ser incluida en el Proyecto puede producirse una situación de inseguridad jurídica.

También se prevé una bonificación para las víctimas de violencia de género así como los menores que estén bajo la patria potestad o guarda y custodia de la persona agredida; para las personas y/o familias beneficiarias de la renta social garantizada o que acrediten ingresos iguales o inferiores a los previstos en la Ley 5/2016, de 13 de abril, de la Renta Social Garantizada; los menores en situaciones de riesgo de exclusión social y jóvenes que cumplan medidas de justicia juvenil; los parados de larga duración; los pensionistas;

los deportistas que están federados a deportes que pertenecen a federaciones de las Illes Balears; los clubs deportivos; los directores de los programas de tecnificación y personal técnico, entrenadores, preparadores y personal técnico; el alumnado del Instituto de Educación Secundaria Centro de Tecnificación Deportiva Illes Balears; personal de las áreas de policía local, emergencias, bomberos y protección civil de la comunidad autónoma de las Illes Balears. También se regula un abono familiar y la bonificación para familias numerosas; para personas usuarias del Programa Carnet Jove; una bonificación para el caso de uso compartido de espacios; para menores de 16 años; y, para los centros educativos que no dispongan de instalaciones deportivas propias.

La exención o la bonificación en los supuestos previstos en el apartado anterior se debe solicitar, según el Proyecto, en el Polideportivo Príncipes de España antes del inicio del uso del servicio y/o de la instalación, con la previa presentación de la documentación acreditativa de la causa que justifica la exención o la bonificación en cada caso, de acuerdo con la normativa sectorial que corresponda. Nuevamente el Proyecto de decreto no concreta a quién corresponde resolver dicha petición por lo que debe concretarse.

Esta observación es esencial.

Se prevé la exención del cien por cien para las Federaciones de las Illes Balears en actividades formativas y competiciones que organicen; para el Deportista de alto nivel, tecnificación y seguimiento (si bien los deportistas de los programas de seguimiento deben abonar 5€ en concepto de costes de tarjeta); y una exención para entidades públicas sin ánimo de lucro.

El artículo 6 regula la forma de pago y la recaudación de los precios públicos remitiéndose a la Ley General Tributaria, a la normativa general de recaudación y la Ley 14/2014, de 29 de diciembre, de finanzas de la comunidad autónoma de las Illes Balears. Cabe suprimir la cita de la Ley General Tributaria habida cuenta de que el precio público no es un tributo y añadir en su lugar la Ley General Presupuestaria pues así lo establece el artículo 27 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de tasas y precios públicos.

El artículo 7 prevé la posibilidad de hacer reservas para el uso de las instalaciones deportivas.

Finalmente, el artículo 8 establece el régimen de revisión de los precios públicos previéndose una revisión periódica no predeterminada y una revisión no periódica remitiéndose para ello a la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de Desindexación de la Economía Española y la normativa reglamentaria que la desarrolla. En relación con lo dispuesto en este precepto, la disposición adicional única establece que las cuantías se podrán actualizar mediante Resolución de la Consejera de Cultura, Participación y Deportes, obligando a que aquella se publique en el *Butlletí Oficial de les Illes Balears*. Habida cuenta del contenido de este artículo 8 no existe en principio ningún impedimento jurídico para que las actualizaciones de las cuantías se materialicen por resolución en el bien entendido de que sólo las actualizaciones podrán hacer de este

modo de forma que, sin embargo, cualquier modificación del régimen normativo aplicable supondrá una modificación del Decreto que en su día se apruebe y deberá hacer mediante norma del mismo rango (siendo insuficiente, la resolución).

La disposición derogatoria única afecta a todas las normas de rango igual o inferior que se opongan al contenido de la norma propuesta y en concreto la Orden de 1 de febrero de 2001 a la que se ha hecho mención anteriormente.

Por último, la disposición final (a la que debe añadirse que es también «única») regula la entrada en vigor al día siguiente de su publicación y el Anexo fija los precios públicos de forma específica y sobre esto último, tal y como ya advirtió el Consejo Consultivo en el Dictamen 73/2016, no vamos a detenernos en los aspectos financieros y de cuantificación de los precios públicos, por evidentes razones de que el cometido excede nuestras atribuciones y el alto asesoramiento jurídico que se pretende en nuestros dictámenes. Ello no obstante, como queda dicho, la justificación técnica de estos precios públicos debe de apoyarse, lo que en este caso no hace, en la Memoria económico-financiera adecuada a tal finalidad. En este sentido, en el meritado Dictamen realizábamos la siguiente consideración:

Cabe recordar que no ofrece dudas el amplio margen de discrecionalidad que tiene la Administración activa para resolver aquellas cuestiones que requieran de un juicio previo de carácter técnico, formulado por un órgano especializado (STS de 22 de marzo de 1997, citada en el Dictamen 85/2014 y en el Dictamen 62/2016). Con referencia a esta discrecionalidad técnica, la Sentencia 34/1995, de 6 de febrero, citada también en el mismo dictamen de 2014, establece que las modulaciones que encuentran la plenitud de conocimiento jurisdiccional sólo se justifican en una presunción de certeza o de razonabilidad de la actuación administrativa, apoyada en la especialización y la imparcialidad de los órganos establecidos para realizar tal calificación. Se trata de una presunción iuris tantum que cabe desvirtuar si se acredita la infracción o el desconocimiento del proceder razonables que se presume en el rango calificador.

III. CONCLUSIONES

1ª. Está legitimada la presidenta de las Illes Balears para solicitar el dictamen y es competente el Consejo Consultivo para su emisión, con carácter preceptivo.

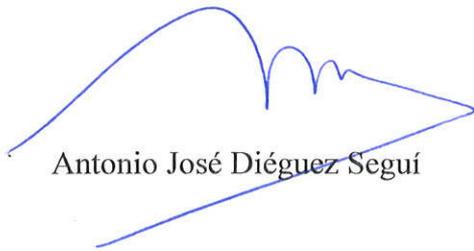
2ª. Se ha seguido el procedimiento establecido para la elaboración del Proyecto si bien deberá tenerse en cuenta en futuros expedientes el contenido del artículo artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

3ª. El Consejo Consultivo formula con carácter esencial las observaciones expuestas en la última consideración jurídica, cuya consideración es obligada por el ejecutivo balear antes de aprobar el Proyecto, de modo que se plasme en la fórmula solemne «de acuerdo

con» u «oído» el Consejo Consultivo dependiendo de la decisión finalmente adoptada ex artículo 4.3 de la Ley 5/2010.

Palma, 21 de noviembre de 2018

El presidente



Antonio José Diéguez Seguí

La consejera secretaria



Maria Ballester Cardell

