



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 13 de enero de 2003 el Director del Instituto de Seguridad y Salud Laboral de la Región de Murcia (ISSL) propuso a la Consejera de Trabajo, Consumo y Política Social la redacción de un Proyecto de Decreto de creación de los precios públicos remuneradores de la prestación de determinados servicios por el citado Instituto, remitiendo un primer borrador de Proyecto, así como una Memoria económico-financiera y otra de necesidad y oportunidad, ambas de fecha 10 de ese mes y año.

SEGUNDO.- Con fecha 28 de enero de 2003 el Servicio Jurídico de la Secretaría General de la Consejería de Trabajo y Política Social emite informe favorable al referido borrador (o anteproyecto).

TERCERO.- En fechas 19 y 21 de febrero y 5 de marzo de 2003 se emiten informes favorables por parte de la Dirección General de Tributos, del Servicio Jurídico de la Secretaría General y de la propia Secretaría General de la Consejería de Economía y Hacienda.

CUARTO.- La Comisión Regional de Seguridad y Salud Laboral, en su sesión de 8 de abril de 2003, conoció y fue informada del referido borrador, sin que conste que haya emitido informe al respecto.

QUINTO.- El Consejo Económico y Social de la Región de Murcia, en Pleno celebrado el 19 de junio de 2003, aprobó por unanimidad el dictamen sobre el anteproyecto de Decreto, realizando una serie de observaciones de simple mejora técnica del articulado, algunas de las cuales fueron incorporadas al citado borrador de Proyecto, tras el informe realizado por el Servicio de Promoción, Normas, Estadística e Informática del ISSL.

SEXTO.- El 8 de septiembre de 2003 emite su informe preceptivo la Dirección de los Servicios Jurídicos, en sentido favorable y formulando una serie de observaciones de mejora técnica del articulado que fueron informadas por el Servicio de Promoción, Normas, Estadística e Informática del ISSL, incorporándolas al citado borrador.

SÉPTIMO.- Mediante oficio registrado el 27 de octubre de 2003, el Secretario General de la Consejería de Trabajo, Consumo y Política Social solicita nuestro Dictamen, de conformidad con lo dispuesto en el art. 12.5 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia (LCJ), acompañando el expediente y su extracto e índice reglamentarios.

OCTAVO.- Mediante Acuerdo 1/04, de 7 de enero, este Consejo Jurídico requirió a la citada Consejería para que completase el expediente con el texto del Proyecto de Decreto autorizado por los titulares de las dos Consejerías que, conforme a lo dispuesto en el artículo 21.1 de la Ley regional 7/1997, de 29 de octubre, de Tasas, Precios Públicos y Contribuciones Especiales (LTPCE), han de elevar, en su caso, dicho Proyecto, de forma conjunta, al Consejo de Gobierno.

NOVENO.- El 11 de febrero de 2004 tiene entrada en este Consejo un oficio del Secretario Sectorial de Acción Social de la citada Consejería acompañando el referido Proyecto, así como el informe sobre impacto de género previsto en el artículo 4 de la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El presente Dictamen se emite con carácter preceptivo, al versar sobre un Proyecto de Decreto de desarrollo normativo de la Ley regional 1/2000, de 27 de junio, de creación del Instituto de Seguridad y Salud Laboral (LISSL) y de la LTPCE, antes citada, concurriendo, así, el supuesto establecido en el artículo 12.5 LCJ.

SEGUNDA.- Procedimiento.

I. El régimen de establecimiento y regulación de los precios públicos a establecer en la Administración regional se contiene en el art. 21 LTPCE, del que cabe destacar lo siguiente:

"1. La creación, modificación y supresión de los precios públicos se realizará mediante Decreto del Consejo de Gobierno a propuesta conjunta de los Consejeros de Economía y Hacienda y de aquél al que en cada caso corresponda por razón de la materia. Su desarrollo se llevará a cabo mediante Orden de la Consejería de Economía y Hacienda. (...).

3. El expediente para la creación, modificación o supresión de precios públicos deberá incluir una memoria económico-financiera que justificará el importe de los mismos que se proponga, el grado de cobertura financiera de los costes correspondientes y, en su caso, las utilidades derivadas de la realización de las actividades y la prestación de los servicios o los valores de mercado que se hayan tomado como referencia".

Además, el art. 36.3, b) del Decreto 33/2001, de 27 de abril, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía y Hacienda, encomienda a la Dirección General de Tributos informar los proyectos de normas de creación, modificación o supresión de tasas, precios públicos o privados y contribuciones especiales.

A este respecto, constan en el expediente tanto la memoria económico-financiera como el informe de la Dirección General de Tributos.

Por lo que se refiere a la primera, hay que indicar que la misma no contiene la estimación de los costes derivados de la gestión administrativa de los proyectados precios públicos. En efecto, entre los *"costes correspondientes"* a que se refiere el indicado precepto han de incluirse no sólo los derivados de los servicios técnicos en que consista el hecho imponible del precio público (los más importantes, pero no los únicos), sino también aquellos costes derivados de actuaciones estrictamente administrativas, como son, en este caso, las dimanantes de la gestión del precio público; actuaciones a las que se refiere el artículo 8.1, segundo párrafo, LTPCE, es decir, las relativas a la comprobación de las autoliquidaciones o a la formulación de las liquidaciones de los precios que, según los casos, se prevé en el artículo 3 del Proyecto, así como los demás actos de gestión que en dicho artículo 8.1 se relacionan (revisión de oficio, aplazamientos y fraccionamientos de pago, devoluciones de ingresos indebidos, etc.) y que, conforme a lo dispuesto en el referido precepto, corresponde dictar al órgano competente del Organismo Autónomo en cuestión (aquí, el ISSL), igual que la resolución de los recursos de reposición que cabe interponer contra los referidos actos de dicho Organismo, ex artículo 7 de la citada Ley.

Procede, pues, completar la memoria económica en lo referente a los indicados extremos.

II. Por lo que respecta a los requisitos procedimentales ajenos a la específica materia sobre precios públicos, consta en el expediente el preceptivo sometimiento del anteproyecto a la consideración de la Comisión Regional de Seguridad y Salud Laboral, sin que figure que se haya emitido informe al respecto (artículo 13.1 y 2 LISSL). Igualmente, obran los informes de la Dirección de los Servicios Jurídicos y del Consejo Económico y Social de la Región de Murcia. En algunos informes obrantes en el expediente se ha indicado la preceptividad del informe del Consejo Asesor Regional de Precios, invocando a tal efecto lo dispuesto en el artículo 3, c) del

Decreto regional 105/1988, de 1 de julio, de creación de este órgano colegiado. Con base en dichos pareceres, el último informe emitido por el ISSL, de fecha 9 de octubre de 2003, proponía la remisión del proyecto a dicho Consejo Asesor. Entre la documentación remitida a este Consejo Jurídico no consta que se hubiese procedido a tal remisión, ni se hace constar ésta en el índice y extracto del expediente, si bien en el último párrafo de la Exposición de Motivos del Proyecto sometido a Dictamen se incluye la frase *"visto el informe del Consejo Asesor Regional de Precios"*.

En cualquiera de los casos, es necesario indicar que tal informe no resulta preceptivo, pues el citado artículo del Decreto 105/1988 se refiere a los precios que hayan de ser *"autorizados"* por el Consejo de Gobierno, no siendo procedente realizar una interpretación extensiva del concepto a los precios públicos que deben ser *"aprobados"* por aquél, ya que el referido Decreto se refiere al preciso concepto jurídico de los *"precios autorizados"* regulados por la normativa estatal (y, en su caso, autonómica) en materia de control de precios, cuya norma básica es el Real Decreto 2695/1977, de 28 de octubre, sobre normativa en materia de precios. Esta normativa no incluye entre los precios, *"autorizados"* o *"comunicados"* a los precios públicos en general, sino a los precios relativos a una serie de materias o sectores económicos que se consideran especialmente relevantes para la economía (estatal o autonómica, en sus respectivos casos) y entre los que no está, desde luego, el referente a las actividades técnicas de análisis que aquí nos ocupan, por lo que los precios que se pretenden aprobar no están sujetos a preceptivo informe del Consejo Regional de Precios.

III. Por último, el trámite de audiencia a los sectores o entidades directamente afectados por la futura disposición, exigido por el artículo 24.1, c) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, se considera cumplido con el sometimiento del borrador a la consideración de la Comisión Regional de Seguridad y Salud Laboral y del Consejo Económico y Social de la Región de Murcia, en donde están representados dichos sectores o entidades, según se desprende de la composición de dichos órganos colegiados.

TERCERA.- Contenido del Proyecto de Decreto..

El Proyecto de Decreto objeto de Dictamen consta de una Exposición de Motivos, cinco artículos, dedicados, respectivamente, a determinar su objeto y ámbito de aplicación, los sujetos obligados al pago de los precios públicos que mediante el mismo se crean, su régimen de devengo y forma de pago, la cuantía de dichos precios, por remisión al Anexo, y el régimen de recursos contra los actos de gestión, liquidación y recaudación de los mismos; consta también de una disposición adicional, de habilitación reglamentaria al Consejero de Hacienda, una disposición final, sobre la entrada en vigor de la norma, y de un Anexo descriptivo de los servicios analíticos susceptibles de ser prestados por el ISSL y la cuantía de los correspondientes precios.

CUARTA.- Competencia y habilitación legal.

I. Legislación en materia de trabajo y de industria.

Mediante los Reales Decretos 373/1995 y 375/1995, de 10 de marzo, se traspasaron las funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en materia de ejecución de la legislación laboral y las funciones del Gabinete Técnico Provincial de Seguridad e Higiene en el Trabajo. El artículo 9.2, c) del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia establece que la Comunidad Autónoma, en el ámbito de sus competencias y a través de sus órganos, velará por la adopción de medidas que promuevan la inversión y fomenten el progreso económico y social, facilitando el empleo y mejora de las condiciones de trabajo; en su artículo 12.10 atribuye a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia la función ejecutiva en materia laboral, en los términos que establezcan las leyes y normas reglamentarias que dicte el Estado.

La Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL), establece en su artículo 7.1, b) que las Administraciones Públicas competentes en materia laboral prestarán el asesoramiento y la asistencia técnica necesarios para el mejor cumplimiento de la normativa sobre prevención de riesgos laborales.

Por su parte, la LISSL configura dicho Instituto como el órgano científico-técnico especializado de la Comunidad Autónoma, con competencia en la materia de prevención de riesgos laborales, asignándole su artículo 4.1, k) la función de *"prestar los servicios autorizados en el ejercicio de su actividad investigadora, técnica, analítica o formativa"*.

Una manera, siquiera indirecta, en que el Instituto puede cumplir su función de velar por el cumplimiento y control de la normativa reguladora de la prevención de riesgos laborales es mediante la prestación de servicios analíticos a las entidades públicas o privadas que, en cumplimiento de las obligaciones que les vengan impuestas por la normativa de prevención de riesgos laborales (artículo 23 LPRL), deban obtener previamente análisis técnicos sobre elementos y productos que puedan incidir en la seguridad o higiene de las condiciones laborales de los trabajadores que tengan a su cargo.

Desde esta perspectiva, nada hay que oponer a que mediante el presente Decreto se autorice al ISSL a prestar tales servicios analíticos y, en consecuencia, a percibir la correspondiente remuneración, cuya naturaleza jurídica se analizará más adelante.

Ahora bien, a pesar de que en el expediente dicho Instituto manifiesta que su laboratorio reúne todos los requisitos técnicos y jurídicos necesarios para prestar tales servicios, se echa en falta que, en lo que atañe al cumplimiento por dicho laboratorio de la normativa sobre industria que le sea aplicable, dicha afirmación no venga ratificada por la Consejería competente en esta específica materia, de la que no consta que se haya recabado su parecer sobre el Proyecto.

Por ello, y considerando que aunque el objeto del Proyecto sea fijar precios por la realización de determinaciones analíticas, esta fijación tiene como necesario presupuesto que las mismas puedan ser prestadas por el laboratorio del ISSL, de acuerdo con lo establecido en la normativa sobre industria (materia esta última cuya concurrencia con la relativa a la prevención de riesgos laborales se refleja en diversos preceptos de la LPRL, véanse especialmente sus artículos 6.2, 7.2 y 11), resulta necesario que se recabe el oportuno informe de la Consejería de Economía, Industria e Innovación.

II. Legislación en materia de precios públicos.

A) Retribución de los servicios mediante precios públicos.

Ha de analizarse a continuación si los servicios analíticos recogidos en el Anexo del Proyecto reúnen los requisitos establecidos en el artículo 20.1 y 2 LTPCE para poder ser retribuidos al ISSL mediante la figura de los precios públicos y, en consecuencia, les sea aplicable el régimen jurídico establecido al efecto en dicha Ley.

a) Por lo que se refiere a la necesidad de que la prestación de los referidos servicios se realice en régimen de derecho público (y no de derecho privado, en cuyo caso estaríamos ante los precios privados previstos en el artículo 20.3 de dicha Ley), la naturaleza jurídica de Organismo Autónomo de carácter administrativo atribuida al ISSL por el artículo 1 de su Ley creadora, y la sumisión a las normas de derecho público en cada caso aplicables que establece su artículo 2, permite tener por cumplido el antedicho requisito.

b) En lo que atañe a la exigencia de que los servicios analíticos en cuestión no sean de solicitud o recepción obligatoria por los administrados (artículo 20.1, a) y 2 LTPCE), ha de determinarse si, en este caso, concurre alguno de los dos supuestos establecidos en el número 2 de dicho artículo pues, de darse alguno de ellos, habría que considerar que la solicitud del servicio analítico por parte del administrado no sería voluntaria y, en consecuencia, resultaría de obligada aplicación el régimen establecido para las tasas, con las consecuencias que ello

conllevaría en orden al principio de reserva de ley para su establecimiento (artículo 12.1). Para ello es necesario detenerse en las competencias del ISSL y en la manera en que se concreta en el derecho positivo la relación con los usuarios de los servicios que presta. La LISSL lo configura en su artículo 3 como el organismo gestor de la política de la seguridad, higiene, condiciones ambientales y salud laboral en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Murcia, así como órgano científico-técnico especializado de la Comunidad Autónoma con competencia en la materia de prevención de riesgos laborales, al que se atribuyen en dicho ámbito autonómico las funciones que el artículo 8 LPRL confiere al Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo. A su vez, el ya citado artículo 4.1, k) LISSL recoge como función a desarrollar por el mismo la de prestar los servicios autorizados en el ejercicio de su actividad investigadora, técnica, analítica o formativa.

En aplicación de esas competencias, el Proyecto pretende establecer los precios que ha de percibir el ISSL por la realización en sus laboratorios de las determinaciones analíticas que se especifican en el anexo, tales como cromatografía de gases, espectrofotometría de absorción atómica, etc.

La normativa expuesta precisa ser complementada con las reglamentaciones técnicas que pudieran establecer la obligación de las empresas de someterse a análisis para determinar las concentraciones de sustancias capaces de poner en riesgo la salud o seguridad de sus trabajadores, normas éstas que establecerán en qué laboratorios han de realizarse tales análisis y, por tanto, determinarán la voluntariedad con que los ciudadanos acuden a los mismos.

Así, la Orden de 31 de octubre de 1984, por la que se aprueba el Reglamento sobre Trabajos con Riesgo de Amianto (citada en la Exposición de Motivos del Proyecto), indica en su artículo 4.4 que la toma de muestras, determinación de concentraciones y evaluación de resultados sólo podrán ser realizadas por laboratorios o servicios especializados de empresas, agrupaciones de empresas o privados, cuya idoneidad para tal fin sea reconocida por la Administración, mediante homologación. Es decir, el régimen de prestación del servicio no recoge reserva al sector público, sino libertad de iniciativa para el sector privado, por lo que se cumple el requisito establecido en la letra b) del artículo 20.1 LTPCE. Es cierto que el servicio es de solicitud obligatoria, pero puede prestarse por el sector privado, razón que habilita a la creación del precio público.

A esta conclusión se llega a partir de la ausencia de contenidos normativos que impongan la obligatoriedad, pero también por lo apuntado en la memoria económica del propio expediente, que justifica la procedencia de crear estos precios públicos en que diversos servicios de prevención de riesgos laborales se han dirigido al ISSL solicitando información "acerca de la posibilidad" de utilizar sus laboratorios y, en caso afirmativo, a cuánto ascendería su coste (folio 17). En esa misma memoria se compara el coste del servicio de las diferentes determinaciones analíticas del ISSL con el precio que las mismas tienen en el mercado, es decir, en laboratorios privados (folios 18 y 19).

Así pues, está en la génesis del Proyecto la inexistencia de precepto legal que imperativamente obligue a los particulares a realizar las determinaciones analíticas en los laboratorios del Instituto -los servicios no son de solicitud obligatoria-, y que la actividad se realiza en régimen de concurrencia con el sector privado, con los mismos efectos para el solicitante de dichos servicios. Por otra parte, y a los efectos de lo previsto en la letra b) del artículo 20.2 LTPCE, la "*condición previa*" para realizar la correspondiente actividad empresarial desde la perspectiva de la LPRL es la de disponer de la documentación que, sobre evaluación de riesgos y controles periódicos, establece su artículo 23. Por ello, lo que habría de considerarse obligatorio a los efectos del indicado precepto de la LTPCE sería, de disponerlo así en algún momento la

normativa sobre riesgos laborales, la solicitud de aprobación administrativa de esos documentos, pero no las actuaciones previas del empresario en orden a formular tales documentos, como serían, entre otras, solicitudes de análisis como los que nos ocupan.

B) Determinación del importe de los precios públicos.

En este punto, el Proyecto se ajusta a lo establecido en el artículo 23 LTPCE, por las acertadas consideraciones que, en este punto, indica el CES en su Dictamen de 19 de junio de 2003 y que, por su interés, conviene transcribir:

"Por otra parte, los precios públicos fijados en el Proyecto cumplen otros requisitos exigidos en la referida Ley 7/1997: cubrir el coste total efectivo de la prestación del servicio y evitar situaciones de competencia desleal con el sector económico al que afecte. El primero se acredita puesto que los importes de los precios públicos del Proyecto son iguales a los correspondientes costes obtenidos en la Memoria Económica-Financiera. Más impreciso es el concepto de competencia desleal. Al comparar los precios públicos del Proyecto con los del laboratorio privado se comprueba que en algunas determinaciones son inferiores los del primero (y superiores en otras). Pero no cabe deducir que la mera implantación de un precio público inferior al privado conduzca a una situación de competencia desleal, pues ello implicaría trasladar la facultad de determinar los precios públicos al sector privado, que fijaría un importe mínimo a aquéllos. En opinión del Consejo, para plantear siquiera la posible competencia desleal se requeriría al menos que sistemáticamente los precios públicos fuesen inferiores a los del sector privados para las mismas pruebas y con una desigualdad importante, circunstancias que no se dan en este caso".

Ello ha de entenderse sin perjuicio de incluir en el coste del servicio la repercusión del coste de gestión administrativa que, en su caso, procediera establecer, según lo dicho en la Consideración Segunda, I.

C) Régimen de liquidación e ingreso del importe de los precios públicos.

El artículo 3 del Proyecto establece un diferente régimen jurídico según se trate de solicitantes privados o públicos. En el primer caso, prevé un régimen de autoliquidación e ingreso previo, ajustándose así a la regla general establecida en el artículo 5.2 LTPCE. En el segundo, se prevé un sistema de liquidación mensual por el ISSL y pago en el mes siguiente a la recepción de ésta por la entidad pública solicitante; para los supuestos en que el servicio analítico se realice antes de que se produzca el pago del precio por dicha entidad, el artículo 24.2 de la Ley da cobertura al respecto ("*los precios públicos "podrán" exigirse con carácter previo....*"), lo que implica que tal exigencia es facultativa.

En conclusión, puede afirmarse que se cumplen los requisitos que el artículo 20 LTPCE establece para la creación de precios públicos.

QUINTA.- Observaciones a la Exposición de Motivos y al articulado del Proyecto.

- Exposición de Motivos.

a) Con carácter preliminar el Consejo advierte que debería repasarse el texto antes de su publicación para corregir el estilo y la gramática especialmente en lo que se refiere a los signos de puntuación del párrafo primero.

b) Tras las primeras referencias al Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (párrafo tercero) y al Instituto de Seguridad y Salud Laboral (párrafo quinto), deben añadirse sus abreviaturas (INSHT y ISSL), pues ambas se emplean en posteriores párrafos de dicha Exposición.

c) Debe suprimirse la expresión "*anteriormente citado*" posterior a la referencia al PICC-FA, y sustituir tales siglas por su denominación completa.

d) En el supuesto de que no se haya emitido el informe (facultativo, según se indicó) del Consejo Asesor Regional de Precios, debe eliminarse su mención en el último párrafo de dicha

Exposición.

- Artículo 3.3.

Debe suprimirse el término "*practicada*", pues parece indicar que la liquidación ha de realizarla la entidad pública solicitante, cuando lo cierto es que en el mismo párrafo se indica con claridad que la liquidación la practicará el ISSL.

Por otra parte, debería precisarse: "*debiéndose efectuar el pago en el mes siguiente a la recepción de la liquidación...*".

- Disposición Adicional.

Debe mejorarse la redacción: "*El desarrollo del presente Decreto...*".

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El Consejo de Gobierno dispone de competencia y habilitación legal para aprobar el Proyecto de Decreto objeto del presente Dictamen, previa la realización de los trámites indicados en las Consideraciones Segunda, I y Cuarta, I, relativas a la necesidad de completar la memoria económico-financiera y de solicitar informe a la Consejería competente en materia de industria.

SEGUNDA.- Deben introducirse en el Proyecto las precisiones y correcciones que, como mejora del texto, se indican en la Consideración Quinta.

No obstante, V.E. resolverá.

