

Dictamen nº 128/2011

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 13 de junio de 2011, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Ilmo. Sr. Secretario General de la Consejería de Política Social, Mujer e Inmigración (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 22 de marzo de 2011, sobre Proyecto de Orden por el que se establecen los precios públicos por la prestación de los servicios del sistema de autonomía y atención a la dependencia en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (expte. **62/11**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- El 3 de noviembre de 2010, la Directora Gerente del Instituto Murciano de Acción Social (IMAS) remitió a la Consejería de Política Social, Mujer e Inmigración un borrador de Orden por la que se establecen los precios públicos que habrán de aplicarse a los servicios del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia que se presten en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Acompaña a dicho borrador un informe sobre la oportunidad de la norma que se pretende aprobar, otro sobre su impacto por razón de género y una memoria económica, elaborada por el Servicio Económico-Contable y de Contratación del IMAS.

SEGUNDO.- Aparece incorporado al expediente informe del Servicio Jurídico de la Vicesecretaría de la Consejería consultante, en el que señala los trámites que deberían seguirse previamente a la aprobación de la Orden. En concreto, y en lo que se refiere a la consulta al Consejo Regional de Servicios Sociales de la Región de Murcia, coincide con la apreciación que se contiene en la Memoria de oportunidad sobre la innecesariedad de dicha consulta, debido a que "esta Orden establece y regula como precios públicos, las cuantías que los beneficiarios deben pagar por los servicios que reciben del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia. Estos precios públicos vienen directamente determinados por la regulación establecida por el ya citado Decreto 126/2010, de 28 de mayo, que en su proceso de elaboración fue ya informado por el Consejo Regional de Servicios Sociales de la Región de

Murcia, por el Consejo Asesor Regional de Personas Mayores, por el Consejo Asesor Regional de Personas con Discapacidad, por lo que se entiende que en sus aspectos esenciales y determinantes de los mismos ya fueron en su día sometidos a su aprobación". En lo que se refiere al fondo, el texto examinado es informado favorablemente.

TERCERO.- Remitido el expediente a la Consejería de Hacienda para recabar el informe preceptivo a que se refiere el artículo 21.1 del Decreto Legislativo 1/2004, de 9 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley regional de Tasas, Precios Públicos y Contribuciones Especiales (TRLT), el 16 de febrero de 2011, la Asesora Facultativa, con el visto bueno del Director General de Tributos, emite informe favorable al borrador de Orden, con algunas observaciones puntuales para la mejora del texto, que fueron analizadas por el Servicio Jurídico del IMAS en informe de 14 de marzo de 2011, aceptando e introduciendo en el texto inicial la totalidad de las observaciones realizadas. También se incorpora, atendiendo la sugerencia de la Dirección General de Tributos, un informe justificativo de la reducción del veinticinco por ciento que se prevé para el precio público del servicio durante la suspensión de su prestación.

CUARTO.- Mediante oficio registrado de entrada en este Consejo Jurídico el 22 de marzo de 2011, el Secretario General de la Consejería, por delegación del Consejero, solicitó la emisión de nuestro preceptivo Dictamen, acompañando copia del expediente, incluyendo el texto autorizado del proyecto de Orden de referencia, y su extracto e índice reglamentarios.

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 Orden que constituye un desarrollo y ejecución normativa del artículo 21.1 TRLT, concurriendo con ello el supuesto establecido en el artículo 12.5 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

SEGUNDA.- Habilitación normativa y competencia.

I. El artículo 39 de la Ley 3/2003, de 10 de abril, del Sistema de Servicios Sociales de la Región de Murcia (LSSSRM), habilita a la Administración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para establecer, como precio público, la aportación de los usuarios en la financiación de los centros y servicios de titularidad pública o titularidad privada financiados total o parcialmente con fondos públicos, participación en la que se ponderarán el coste del servicio y los ingresos o el patrimonio de la persona usuaria o, en su caso, de las personas obligadas legalmente a prestarle asistencia, en la forma que se determina en dicho precepto legal.

Por su parte, el Decreto 45/1996, de 19 de junio, promulgado al amparo de lo previsto en el artículo 76 de la Ley 8/1985, de Servicios Sociales de la Región de Murcia (derogada por la LSSSRM), estableció los precios públicos por utilización de centros y servicios sociales gestionados por el Instituto de Servicios Sociales de la Región de Murcia. Este Decreto ha sido derogado por el Decreto 126/2010, de 28 de mayo, por el que se establecen los criterios para determinar la capacidad económica de los beneficiarios y su participación en la financiación de las prestaciones económicas y servicios del sistema de autonomía y atención a la dependencia en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (Decreto 126/2010), salvo para los supuestos contemplados en su Disposición transitoria única.

La Orden de la Consejería de Sanidad y Política Social de 28 de abril de 1997, estableció las normas complementarias y de desarrollo del Decreto 45/1996, que ha venido aplicándose a los precios públicos del Instituto de Servicios Sociales de la Región de Murcia por utilización de centros y servicios sociales gestionados por el mismo.

Con posterioridad la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (LD), estableció las condiciones básicas de promoción de la autonomía personal y de atención a las personas en situación de dependencia, reconociendo a la ciudadanía el derecho a la protección de los poderes públicos cuando su situación de dependencia se reconozca y declare legalmente. Para ello se crea el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), con la participación de todas las Administraciones públicas, haciendo recaer en las Comunidades Autónomas la responsabilidad de la gestión de los servicios y recursos de dicho Sistema.

La LD, dictada al amparo de la competencia exclusiva del Estado para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, regula en su artículo 33 la participación de los beneficiarios en el coste de las prestaciones, estableciendo los principios conforme a los cuales se realizará dicha participación, remitiendo a un posterior acuerdo del Consejo Territorial del SAAD la fijación de los criterios para la aplicación de lo previsto en dicho artículo. En cumplimiento del citado mandato legal, el Consejo, en su reunión de 27 de noviembre de 2008, adoptó un Acuerdo sobre determinación de la capacidad económica del

beneficiario y sobre los criterios de participación de éste en las prestaciones del SAAD, publicado mediante Resolución de la Secretaría de Estado de Política Social, Familias y Atención a la Dependencia y a la Discapacidad, de 2 de diciembre de 2008.

Con el fin de dar cumplimiento tanto a la LD como al Acuerdo del Consejo Territorial del SAAD, se promulga el Decreto 126/2010, que tiene por objeto establecer los criterios para determinar la capacidad económica de los beneficiarios del SAAD. Criterios que se hacen extensivos, en virtud de su Disposición Adicional primera, a los servicios y prestaciones que se presten fuera del ámbito del SAAD, pero dentro del ámbito de los Servicios Sociales, cuando estén financiados total o parcialmente por fondos procedentes de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, siempre y cuando su régimen jurídico lo permita.

Por otro lado el artículo 20.1 TRLT establece los requisitos para que los precios tengan la naturaleza de públicos: 1) prestación de servicios en régimen de Derecho Público, 2) que éstos no sean de solicitud o de recepción obligatoria por los administrados, 3) que los servicios sean prestados en concurrencia con el sector. Falta únicamente que sean creados y regulados como tales precios públicos, (letra c) de dicho artículo 20.1), que es, precisamente, el objeto del Proyecto que nos ocupa.

II. Es competente el Consejero de Política Social, Mujer e Inmigración para, mediante Orden, aprobar la creación, modificación y supresión de los precios públicos, según dispone el artículo 21 TRLT.

TERCERA.- Procedimiento de elaboración, contenido, sistemática y cuestiones gramaticales.

I. Como en anteriores ocasiones ha indicado el Consejo Jurídico, si bien el artículo 53 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Presidente y del Consejo de Gobierno, únicamente regula el procedimiento de elaboración de los reglamentos emanados del Consejo de Gobierno, la ausencia de normas específicas para el ejercicio de la potestad reglamentaria por parte de los Consejeros y la remisión que efectúa el artículo 16.2, letra d) de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (Ley 7/2004), en cuya virtud los Consejeros ejercen la potestad reglamentaria "en los términos previstos en la Ley del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia", permiten aplicar las normas contenidas en el referido artículo 53 de la Ley 6/2004 a la elaboración de las disposiciones de carácter general que los Consejeros dicten.

En el supuesto que nos ocupa han de aplicarse, además, las previsiones procedimentales que, con carácter específico para la creación, modificación y supresión de los precios públicos se establecen en el artículo 21 TRLT.

A la vista del expediente remitido se puede afirmar que, en términos generales, el procedimiento seguido ha respetado las previsiones normativas de carácter general contenidas en el artículo 53 de la Ley 6/2004, así como las específicas que se determinan en el artículo 21 TRLT. Según lo establecido en el artículo 53.3 de la Ley 6/2004, una vez elaborado el texto de un proyecto de disposición de carácter general que afecte a los derechos e intereses de los ciudadanos, el órgano directivo impulsor lo someterá a consulta de los posibles afectados bien de forma directa o bien a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas que los representen, pudiendo ser obviado este trámite si las referidas organizaciones o asociaciones hubieran participado por medio de informes o consultas en el proceso de elaboración del texto de la disposición. En el presente caso el órgano impulsor de la norma justifica no haber sometido el Proyecto a la consideración del Consejo Regional de Servicios Sociales de la Región de Murcia, así como a los Consejos Asesores Regionales de Personas Mayores y de Personas con Discapacidad, en el hecho de que a dichos Órganos consultivos ya les fue sometido lo que, en su día, constituyó el Proyecto del actual Decreto 126/2010, de 28 de mayo, por el que se establecen los criterios para determinar la capacidad económica de los beneficiarios y su participación en la financiación de las prestaciones económicas del SAAD, en cuyas previsiones relativas a la fijación de dicha capacidad económica se determinaba ya el montante de los precios públicos que ahora se pretenden aprobar, "por lo que se entiende que en aspectos esenciales y determinantes de los mismos ya fueron en su día sometidos a su aprobación". Pues bien, al haber optado la Consejería consultante por establecer unos precios públicos por la prestación de los servicios del SAAD que coinciden con la cantidad que resulte del cálculo de la capacidad económica de cada beneficiario-usuario de dicho servicio, operación que viene establecida en el citado Decreto 126/2010, este Consejo comparte con el Servicio Jurídico de la Consejería consultante su apreciación al considerar que los Órganos consultivos antes mencionados han dado ya su aprobación al contenido esencial del Proyecto de Orden que nos ocupa, es decir, a la forma de establecer el precio público y a su cuantía, constituyendo el resto de elementos que se regulan aspectos técnicos relativos a la forma de liquidación y recaudación, que al no apartarse de los que ya se contenían en el citado Decreto 126/2010 y en las normas tributarias de carácter general (Ley General Tributaria y Reglamento General de Recaudación), no precisan de un análisis y nuevo informe de los citados Consejos Asesores.

II. El Proyecto de Orden objeto del presente Dictamen contiene una parte expositiva de los motivos de su aprobación, diez artículos, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y una disposición final. Los artículos se refieren al objeto de la Orden (art. 1), a los sujetos obligados a su pago (art. 2), elementos determinantes de su cuantía (art. 3), exigibilidad de los mismos (art. 4), su liquidación (art. 5), cuantía para el servicio de atención residencial (art. 6), cuantía para el servicio de centro de día y servicio de centro de noche (art. 7), cuantía para el servicio de ayuda a domicilio (art. 8), cuantía para el servicio de promoción de la

autonomía personal de intensidad especializada (art. 9), pago de los precios públicos (art. 10). La Disposición transitoria única establece el régimen transitorio para los beneficiarios del SAAD que a la entrada en vigor del Decreto 126/2010 ya estuviesen siendo atendidos en centros públicos y privados; por la Disposición derogatoria se deroga la Orden de 28 de abril de 1997, de la Consejería de Sanidad y Política Social, y, en último lugar, la Disposición final primera establece la entrada en vigor de la norma al día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Región de Murcia.

- III. La sistemática seguida por el Proyecto respeta, en términos generales, los criterios de técnica normativa que resultan de aplicación a tenor de lo establecido en las Directrices aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 y publicadas mediante Resolución del Ministerio de la Presidencia del siguiente día 28 (de aplicación supletoria en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma por carecer de normativa propia). No obstante, cabe formular las siguientes sugerencias que de ser aceptadas mejorarían notablemente el texto objeto del presente Dictamen:
- La referencia a los informes y consultas evacuados en la elaboración del Proyecto, como el de la Consejería de Economía y Hacienda, debe consignarse en párrafo independiente de la fórmula promulgatoria, en la cual únicamente ha de figurar la indicación del presente Dictamen, para expresar si la norma se ajusta al mismo (de acuerdo) o si separa de él (oído), según se señala en las Directrices 13 y 16 de las de técnica normativa.
- En relación con las siglas SAAD repetidamente usadas en el texto, cabe recordar el contenido del apartado b) del Anexo V de las citadas Directrices que, al respecto, señala lo siguiente: "el uso de las siglas puede justificarse dentro de una disposición, para evitar formulaciones farragosas y repeticiones cansinas, siempre que se explique, cuando aparezcan por primera vez (fuera del título y de la parte expositiva), mediante su inclusión entre paréntesis o entre comas precedida de la expresión ?en adelante? y se escriban en mayúsculas sin puntos ni espacios de separación".
- Según la Directriz 80 la primera cita de una norma deberá realizarse completa y podrá abreviarse en las demás ocasiones señalando únicamente tipo, número y año, en su caso, y fecha. De este modo en la segunda y posteriores citas que se hagan en el texto al Decreto 126/2010, de 28 de mayo, no resulta necesario añadir a continuación la palabra "citado" (por ejemplo, art. 2 del Proyecto).
- Las referencias que se contienen en el Proyecto a la propia norma que se pretende aprobar, deberán escribirse con inicial minúscula (apartado a), 2º del Anexo V).

- Se deben numerar los párrafos en los que se divide la Disposición transitoria única. IV. Sin ánimo alguno de exhaustividad, a continuación se indican algunas cuestiones de índole gramatical, que sería aconsejable atender para dotar al texto de una mayor corrección y claridad: - La referencia que se contiene en la parte expositiva al título de la LD debe corregirse eliminando el entrecomillado que la acota y la cursiva. - Las referencias que se contienen al Consejo Territorial deben hacerse con la mención completa de su denominación, es decir, Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia o, en su caso, Consejo Territorial del SAAD. - En el artículo 4.1 se debe sustituir la expresión "...acordar la suspensión" por la de "...ello". - En el artículo 4.2 debe acentuarse la forma verbal "dé" (tilde diacrítica). - Se utiliza indistintamente la palabra "euro" y su signo "?". Sería conveniente optar por una sola de estas posibilidades. **CUARTA.-** Observaciones generales. 1.a) Tal como ha señalado el Consejo Jurídico con ocasión de otros Dictámenes emitidos en relación con proyectos normativos por los que se pretendía aprobar determinados precios públicos, siempre y cuando la cuantía de los mismos se apoye en una memoria económica, como ocurre en el supuesto que nos ocupa, el carácter técnico de este documento no cabe dudar de la corrección de dichas cuantías. A dicha conclusión coadyuva también el hecho de que tanto el importe de los precios públicos como la memoria en la que se basan han sido analizados e informados favorablemente por la Consejería competente en la materia, es decir, la de Economía y Hacienda.

- 2.ª) El apartado 2 del artículo 1 del Proyecto objeto de Dictamen establece que "también estarán sujetos al régimen de precios públicos regulados en la presente Orden los servicios recogidos en el apartado anterior, que se presten fuera del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia y en el ámbito de los Servicios Sociales, cuando estén financiados total o parcialmente con fondos procedentes de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia". Con esta previsión se pretende unificar los precios públicos a satisfacer por los beneficiarios de los servicios sociales sin distinción entre los que correspondan al SAAD y los que no, lo que suscita las siguientes cuestiones:
- a) El Título como reiteradamente ha manifestado este Órgano Consultivo, debe ser indicativo del contenido y objeto de la norma que encabeza, reflejando con exactitud y precisión la materia regulada; en este caso convendría que se redactara de forma que fuera comprensivo de la totalidad de servicios a los que se habrá de aplicar el régimen de precios públicos que establece.
- b) El Proyecto del que después fuera aprobado como Decreto 126/2010, en su Disposición adicional única, sujetaba al mismo régimen jurídico las aportaciones económicas de los beneficiarios de los servicios y prestaciones sociales sin distinción entre las que correspondían al SAAD y las que no. Este Consejo Jurídico en su Dictamen 62/2010, emitido en relación con dicho Proyecto, señaló que esa unificación, además de no haber quedado justificada en la Memoria de oportunidad, sólo resultaba posible si el régimen jurídico aplicable a cada servicio o prestación lo permitía, de ahí que se concluyó la necesidad de que se incluyera al final de la citada Disposición la expresión "siempre que su régimen jurídico lo permita", con el fin de poder salvar la ilegalidad en la que se pudiera incurrir en el supuesto de que alguna de las aportaciones económicas cuyo régimen se quería modificar estuviese regulada por norma de rango legal. Pues bien, dicho reparo es trasladable en su totalidad al supuesto que ahora nos ocupa, de forma que la unificación de precios públicos que se pretende, además de justificarse mediante la inclusión en la Memoria de oportunidad de las razones de índole técnico o jurídico que la hacen aconsejable, sólo resultará posible si con ella no se contraviene el contenido del artículo 39 de la Ley 3/2003, de 10 de abril, del Sistema de Servicios Sociales de la Región de Murcia, en cuyo apartado 1 afirma que "la Administración establecerá, como precio público, la aportación de los usuarios en la financiación de los centros y servicios de titularidad pública o titularidad privada financiados total o parcialmente con fondos públicos, en las condiciones que reglamentariamente se determinen, una vez analizada su situación económica y mediante la aplicación de los baremos que procedan", para después, en los apartados 2 y 3, fijar los criterios que se habrán de tener en cuenta en la determinación de dicha aportación que, como decíamos antes, constituirá el precio público a satisfacer por el beneficiario-usuario.
- 3.ª) Según el artículo 23.1 TRLT la cuantía de los precios públicos deberá establecerse de forma que, como mínimo, cubra el coste total efectivo de la prestación del servicio, la

realización de la actividad o la entrega del bien. En el supuesto que nos ocupa la cuantía de los precios públicos se hace coincidir, como decíamos antes, con la capacidad económica del beneficiario calculada en los términos que se prevén en el Decreto 126/2010, estableciendo unos porcentajes de aportación máxima que varían según los servicios, lo que significa que, en todos los casos, se llevan a cabo bonificaciones que resultan obligadas a tenor de lo que, al respecto, establece el Acuerdo del Consejo Territorial del SAAD, adoptado el 27 de noviembre de 2008 y publicado en el BOE de 17 de diciembre de ese mismo año. Obviamente lo anterior evidencia que los precios públicos que se pretenden aprobar en ningún caso van a cubrir el coste total efectivo de la prestación del servicio, pues siempre existirá una diferencia que variará según las circunstancias personales de cada beneficiario-usuario, diferencia que se cubrirá con las aportaciones que tanto la Administración del Estado como la Autonómica realizan anualmente para el mantenimiento del SAAD. Esta circunstancia exige, a tenor de lo establecido en el artículo 23.3 TRLT, por un lado justificar las razones de las bonificaciones establecidas y, por otro, acreditar que se han adoptado las previsiones presupuestarias suficientes para asegurar el equilibrio presupuestario. En el mismo sentido se ha de proceder en relación con las exenciones previstas en el artículo 2.3 del Proyecto de Orden.

4.ª) El artículo 10.1 del Proyecto establece que *"los precios públicos se abonarán directamente a las entidades que presten los servicios..."*. En relación con esta previsión el Consejo coincide con el informe de la Dirección General de Tributos sobre la necesidad de que, a tenor de lo previsto en el artículo 24.1 TRLT, se celebren con las entidades prestadoras de los servicios los correspondientes Convenios en los que se estipulen el alcance y las condiciones para su entrega o prestación del servicio.

QUINTA.- Otras observaciones.

- 1. Si finalmente los precios públicos objeto del Proyecto se aplican a los servicios prestados fuera del SAAD, en la parte expositiva debe recogerse una referencia al artículo 39 LSSSRM, como precepto habilitador del establecimiento de los mismos.
- 2. Resultaría conveniente relacionar el contenido del artículo 4.1 con el del artículo 5.6, de modo que quede claro que la no exigibilidad del precio público durante el tiempo en el que el servicio esté suspendido, no opera cuando la suspensión lleva aparejada reserva de plaza, que sólo implica una reducción de su importe.
- 3. Se debe revisar la remisión al artículo 6.3 que se efectúa en el artículo 5.5, pues, por el contexto, parece que quiere referirse a las cantidades a las que se refiere el artículo 7.3.

- 3. No se alcanza a comprender a qué se refiere el artículo 6.4 cuando afirma que "Para el cálculo del pago del precio público...". En cualquier caso, se ha de tener en cuenta que la capacidad económica del beneficiario de un servicio cuando éste se preste en el ámbito del SAAD, es aquella que se obtenga con la aplicación de las reglas contenidas en el Decreto 126/2010.
- 4. Los precios a los que se refiere el artículo 7.3 no tienen naturaleza de públicos, circunstancia que debe quedar clarificada en el texto.
- 5. En el artículo 10.3 debe concretarse ante qué órgano ha de efectuar la entidad concertada la liquidación a que se hace referencia en dicho precepto, así como qué órgano es el competente para efectuar el pago en concepto de plaza concertada.
- 6. Debe revisarse el contenido de la Disposición derogatoria única, ya que relacionándolo con el de la Disposición transitoria única del Decreto 126/2010, resulta que los beneficiarios de los servicios a los que se refiere el artículo 1.2 del Proyecto que no opten por la aplicación de los precios públicos que ahora se pretenden aprobar, quedarían sin régimen jurídico aplicable. Sería más acertado establecer la pervivencia de la Orden de 28 de abril de 1997 en relación con los supuestos contemplados en la Disposición transitoria única del Proyecto.
- 7. En la Disposición final única, entrada en vigor, cabría adicionar una aclaración por la que se estableciese el momento de aplicación de la Orden, con la siguiente o similar redacción: "... y será de aplicación a los servicios devengados a partir del día 1 del mes siguiente".

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

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El Consejero de Política Social, Mujer e Inmigración tiene competencia y habilitación legal para aprobar el proyecto de Orden objeto del presente Dictamen.

SEGUNDA.- En aplicación de lo establecido en el artículo 61.3 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Jurídico, aprobado por Decreto 15/1998, de 2 de

abril, se consideran de carácter esencial las observaciones 2ª y 3ª de la Consideración Cuarta, así como la que se contiene en el apartado 6 de la Consideración Quinta.

TERCERA.- El resto de observaciones podría contribuir a la mejora del texto.

No obstante, V.E. resolverá.

