



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **34/2013**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 13 de febrero de 2013, 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 Sanidad y Política Social (por delegación de la Excm. Sra. Consejera), mediante oficio registrado el día 7 de noviembre de 2012, sobre Proyecto de Orden de la Consejería de Sanidad y Política Social, por la que se establecen los precios públicos de los servicios de mediación familiar y de los puntos de encuentro familiar en la Región de Murcia (expte. **362/12**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- El 2 de abril de 2012 el Director General de Asuntos Sociales, Igualdad e Inmigración, propuso a la Consejería de Sanidad y Política Social la redacción de un Proyecto de Orden para el establecimiento y regulación de los precios públicos que habrían de aplicarse por la prestación de los Servicios de Mediación familiar (MF) y Puntos de Encuentro Familiar (PEF).

Elaborado un primer borrador de Orden se incorpora al expediente, al que también se une la siguiente documentación:

- Memoria de oportunidad.
- Memoria económico-financiera justificativa de los precios que se pretenden establecer.
- Informe sobre el impacto por razón de género de la norma proyectada.
- Certificados acreditativos de haber sometido el Proyecto a la consideración de los Consejos Regionales de Infancia y Familia y de Servicios Sociales.
- Informe del Servicio Jurídico de la Vicesecretaría de la Consejería consultante.

SEGUNDO.- Éste lo emite el 18 de julio de 2012 y en él señala los trámites que deberían seguirse previamente a la aprobación de la Orden. En cuanto al fondo, es favorable a su contenido al considerarlo ajustado a Derecho.

TERCERO.- Obran en el expediente sendas certificaciones del Secretario de los Consejos Regionales de Servicios Sociales y de Infancia y Familia, en las que se hace constar que, sometido el Proyecto de Orden a la consideración de dichos órganos, éstos los informan favorablemente, si bien indica que las cuantías que se fijan son excesivamente altas y que las exenciones y bonificaciones que se contemplan deberían ampliarse.

CUARTO.- Remitido el expediente a la Consejería de Economía y 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 15 de octubre de 2012 la Jefa del Servicio Jurídico Tributario, con el visto bueno del Director General de Tributos, emite informe favorable al borrador de Orden, considerando adecuadamente justificados los precios públicos de que se trata y la regulación propuesta.

QUINTO.- Mediante oficio registrado de entrada en este Consejo Jurídico el 7 de noviembre de 2011, el Secretario General de la Consejería, por delegación de la Consejera, solicita 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.- Procedimiento de elaboración, contenido, sistemática y cuestiones gramaticales.

I. Tratándose de una Orden que, como se dijo en la Consideración Primera, constituye un desarrollo y ejecución de carácter normativo del TRLT, es aplicable, en primer lugar, lo establecido en el artículo 21.1 de dicha norma de rango legal, que establece que *"la creación, modificación y supresión de los precios públicos se realizará mediante Orden del Consejero competente por razón de la materia, previo informe preceptivo del Consejero competente en materia de Hacienda"*.

Conforme al procedimiento previsto en el TRLT, se ha recabado el informe preceptivo del titular de la Consejería de Economía y Hacienda (Antecedente Cuarto), cumpliéndose con las singularidades allí establecidas.

Asimismo se acompaña una memoria económico-financiera para justificar el importe de los precios públicos que se proponen.

II. Además, y en lo no dispuesto en el citado artículo del TRLT, es aplicable supletoriamente la regulación procedimental establecida para las disposiciones de carácter general a aprobar por el Consejo de Gobierno, prevista en el artículo 53 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia (en lo sucesivo, Ley 6/2004). Con carácter general puede afirmarse que la tramitación seguida para la elaboración del Proyecto sometido a consulta se adecua a las normas que sobre el ejercicio de la potestad reglamentaria se establecen en dicho precepto, si bien han de formularse las siguientes observaciones:

a) De conformidad con el apartado 1 del indicado precepto, el procedimiento de elaboración reglamentaria ha de iniciarse con una memoria que justifique la oportunidad de la norma proyectada, y que incluya la motivación técnica y jurídica, con el grado de detalle suficiente que requiera el caso, de las concretas determinaciones normativas propuestas. Sin embargo, la que figura incorporada al expediente, no cumple plenamente con la función informadora que, sobre la intención del legislador, debería ofrecer este documento, pues se limita a indicar las razones que justifican la necesidad del Proyecto en su conjunto, pero carece del grado de concreción necesario para respaldar una decisión tan importante como es la de transformar un servicio totalmente gratuito hasta este momento, por otro para el que se fijan unos precios públicos bastante altos si se comparan con los que, por servicios similares, se aplican en otras Comunidades Autónomas. En efecto, afirmar que la gratuidad vigente hasta ahora *"provocaba no pocas desigualdades y agravios comparativos en el ámbito social en el que se presta"*, sin precisar qué situaciones discriminatorias son esas y de qué forma el nuevo régimen que se quiere establecer va a acabar con ellas, supone no abordar con la debida profundidad una iniciativa normativa del calado social que tiene la que nos ocupa.

b) Obra en el expediente un "informe" sobre el impacto de género del Decreto que se pretende aprobar, trámite que resulta preceptivo en los procedimientos de elaboración de las disposiciones de carácter general de ámbito regional tras la entrada en vigor de la Ley 7/2007, de 4 de abril, para la Igualdad entre Hombres y Mujeres y de Protección contra la Violencia de Género en la Región de Murcia, que modificó, en dicho sentido, el artículo 53.1 de la Ley 6/2004. Ahora bien, como ya hemos indicado en anteriores ocasiones, al limitarse el informe a manifestar que la disposición proyectada no provoca ningún impacto en materia de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, el trámite sólo puede entenderse cumplimentado desde un punto de vista formal.

c) De conformidad con el artículo 53.3,d) de la Ley 6/2004, elaborado el texto de un proyecto de disposición general que afecte a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, el órgano directivo impulsor lo someterá al trámite de audiencia, bien directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, que los agrupen o los representen, y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición. En el procedimiento seguido en la elaboración del Proyecto cuyo Dictamen ahora nos ocupa, parece que la opción por la que se ha decantado el instructor es la consulta a los Consejos Regional de Servicios Sociales y Asesor Regional de Infancia y Familia, pero tal decisión ni se explicita ni se justifica, sin que tampoco se acredite que entre los miembros de dichos Órganos Asesores figuren representantes de los estamentos a los que afecta la norma proyectada. Por otro lado, como quiera que los informes favorables de estos órganos no se produjeron de forma unánime, registrándose votos en contra y abstenciones, hubiese resultado conveniente que

se hubiese llevado a cabo una valoración crítica de las observaciones que se formularon en el seno de las sesiones plenarias de dichos Consejos.

III. El Proyecto de Orden sometido a consulta consta de una parte expositiva innominada; una dispositiva constituida por once artículos veinticuatro artículos, y una parte integrada por una disposición final. Los artículos se refieren al objeto y ámbito de aplicación de la Orden (establecimiento y regulación de los precios públicos que han de satisfacerse por la prestación de los servicios de MF y de PEF (artículo 1); definición del servicio de MF a los efectos de la Orden que se pretende aprobar (artículo 2); enumeración de los usuarios del servicio de MF (artículo 3); definición del servicio de PEF, también a los efectos de la Orden cuyo Proyecto es objeto del presente Dictamen (artículo 4); situaciones atendibles por el servicio de PEF (artículo 5); exigibilidad de los precios públicos (artículo 6); sujetos obligados al pago de los precios públicos (artículo 7); precios públicos para el servicio de MF (artículo 8); precios públicos para el servicio de PEF (artículo 9); liquidación de los precios públicos (artículo 10); y régimen de exenciones (artículo 11). La Disposición final única 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. No obstante, cabe formular las siguientes sugerencias que, de ser aceptadas, mejorarían notablemente el texto objeto del presente Dictamen:

- El Título del Proyecto aparece redactado íntegramente en letras mayúsculas lo que resulta inadecuado atendiendo lo que, a este respecto, se señala en la Directriz 102 de las anteriormente mencionadas.

- La fórmula promulgatoria debe iniciarse con una expresión más adecuada como la de "En su virtud,...". Por otro lado, se observa que se recoge la expresión "de acuerdo con el Consejo Jurídico". Tal afirmación sólo corresponderá en el supuesto de que la adopción del Proyecto se realice de conformidad con el presente Dictamen, ya que de no acogerse su sentido deberá señalar que lo ha sido "oído el Consejo Jurídico" (artículo 2.5 LCJ y Directriz 16).

- 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).

- La cita de preceptos contenidos en un texto refundido han de venir referidas a éste, no al Real Decreto Legislativo que lo aprueba. Así, las referencias que se contienen en el Proyecto en relación con el Decreto Legislativo 1/2004, de 9 de julio, deben efectuarse del siguiente modo: "Texto Refundido de la Ley de Tasas, Precios Públicos y Contribuciones Especiales, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2004, de 9 de julio".

- La Disposición Final única incluye una cláusula de entrada en vigor inmediata que limita, sin que figure incorporada al expediente justificación alguna para ello, la posibilidad material de conocimiento de la norma, incumpliendo así lo establecido en las Directrices sobre técnica normativa antes citadas (apartado f) de la Directriz 42). Se sugiere introducir una *vacatio legis* por el tiempo que la Consejería proponente considere adecuado para garantizar dicho conocimiento.

Finalmente, en lo que a cuestiones de índole gramatical se refiere, hay que recordar que la conjunción "o" no es excluyente, de forma que puede indicar uno, otro o ambos (para indicar sólo uno u otro se emplea la fórmula "o...o..."). Por tanto, la expresión "y/o", repetidamente utilizada en el texto, resulta innecesaria por redundante y se debe sustituir por la conjunción "o".

TERCERA.- Consideraciones previas sobre la mediación familiar y su situación en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

El recurso a la mediación familiar como alternativa al procedimiento contencioso para resolver los conflictos que puedan surgir entre miembros de una familia o grupo convivencial, a fin de adoptar decisiones consensuadas en torno a dicho conflicto, surgen en el seno del derecho de familia anglosajón del que salta a Europa expandiéndose, poco a poco, por todos sus Estados.

En este sentido resulta de especial importancia la Recomendación R(98)1, de 21 de enero de 1998, del Comité de Ministros del Consejo de Europa dirigida a los Estados miembros, en la que se señalan como principales beneficios de esta institución: mejorar la comunicación entre los miembros de la familia, reducir los conflictos entre las partes en desacuerdo, posibilitar los convenios amistosos, asegurar el mantenimiento de las relaciones personales entre padres e hijos, reducir los costes sociales y económicos de la separación y el divorcio para las propias partes y para los Estados, y reducir la duración temporal de otro modo necesaria para solucionar el conflicto. Asimismo la Recomendación se refiere al deber de los Estados de promover el desarrollo de la mediación familiar, especialmente mediante programas de información dirigidos al público para que comprenda esta institución.

El primero de los preceptos constitucionales del Capítulo III del Título I, relativo a los principios rectores de la política social y económica, atiende a la obligación de los poderes públicos de asegurar "la protección social, económica y jurídica de la familia" (art. 39.1), refiriéndose los tres siguientes apartados del mismo artículo 39 a la especial protección y asistencia de los menores. El citado precepto constitucional, unido a otras disposiciones normativas de ámbito internacional, como la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, de 20 de noviembre de 1989 o la Carta Europea de los Derechos del Niño, constituyeron la base sobre la que se promulgó la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

En lo que al ámbito autonómico se refiere, el artículo 148.1.20ª de la Constitución establece que las Comunidades Autónomas podrán asumir, entre otras, competencias en materia de asistencia social, lo que todas ellas han llevado a cabo reflejando en sus Estatutos dicha asunción. La Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en el artículo 10. Uno de su Estatuto de Autonomía asume la competencia exclusiva en relación con las siguientes materias: a) asistencia y bienestar social. Desarrollo comunitario. Política infantil y de la tercera edad. Instituciones de protección y tutela de menores, respetando, en todo caso, la legislación civil, penal y penitenciaria. Promoción e integración de los discapacitados, emigrantes y demás grupos sociales necesitados de especial protección, incluida la creación de centros de protección, reinserción y rehabilitación (apartado 18); y b) política juvenil conforme a lo establecido en el art. 48 CE (apartado 19). En desarrollo de dichas competencias, se promulgó la Ley 3/1995, de 21 de marzo, de la Infancia de la Región de Murcia (LI), que establece el marco de actuación en orden a la defensa y protección de los menores de edad que se encuentren en el territorio de la Región de Murcia, con especial hincapié en aquellos que se encuentren en situación de desamparo; y la Ley 3/2003, de 10 de abril, del Sistema de Servicios Sociales de la Región de Murcia (LSSSRM), que en su artículo 11 establece como servicio social especializado el dirigido al sector de la familia y de la infancia, con el siguiente contenido: "1. Los

servicios sociales especializados en el sector de familia e infancia realizarán actuaciones tendentes a la protección, promoción de los menores y familias y a la estabilización de la estructura familiar. 2. Para tal fin, se desarrollarán, entre otros, programas de intervención familiar, defensa de los derechos de los menores en caso de ruptura familiar, apoyo a familias numerosas, atención a la violencia familiar, programas para la conciliación de la vida familiar y laboral, acogimiento y protección de menores en situación de desamparo o en riesgo de exclusión social, mediación familiar e intergeneracional y promoción de la adopción nacional e internacional. 3. La Administración regional llevará a cabo programas para la ejecución de medidas judiciales que afecten a menores a través de recursos propios o de entidades colaboradoras". Por otro lado en el artículo 39.1 LSSRM se prevé que "la Administración regional 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".

En el ejercicio de sus competencias la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas han aprobado una ley de mediación familiar. No es este el caso de nuestra Comunidad Autónoma que no cuenta con norma alguna que regule la mediación familiar, a pesar de que la creación de una ley en este sentido aparecía como uno de los objetivos del I Plan de Promoción de la Familia de la Región de Murcia para el período 2006-2008. Esta carencia normativa no ha constituido óbice para que, tal como se afirma en la memoria que se une a la Orden cuyo Proyecto es objeto de Dictamen, los servicios de MF y PEF se implantaran hace años en la Región.

Si se analizan los distintos textos legales promulgados por las Comunidades Autónomas se observa que la mayoría de ellos regulan la actividad de mediación familiar que prestan las entidades privadas, estableciendo un registro en el que habrán de inscribirse los profesionales que quieran prestar dicha actividad, fijando también el procedimiento a seguir en la actuación mediadora. En estos casos las personas usuarias de los servicios tienen la obligación de satisfacer los honorarios y gastos de la persona mediadora, excepto para los supuestos de reconocimiento de la mediación gratuita (por regla general lo tendrán aquellas personas que reúnan los requisitos para ser beneficiario del derecho de asistencia jurídica gratuita establecido en la normativa aplicable), en los que la Administración autonómica correspondiente sufragará al profesional interviniente el coste de la mediación, en las condiciones y términos que se establezcan bien normativamente (art. 16 del Decreto 61/2011, de 13 de octubre de la Comunidad de Castilla-León), bien convencionalmente (art. 14 del Decreto 144/2007, de 24 de mayo de la Comunidad Autónoma de Canarias).

En otros supuestos, como es el de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha (Ley 4/2005, de 24 de mayo), se establece (art. 6) que podrán realizar actividades de mediación como servicio social especializado: a) las Administraciones públicas a través de las personas vinculadas a las mismas que presenten servicios en puestos de trabajo entre cuyas funciones figure la mediación familiar; b) las entidades públicas o privadas que se inscriban en el Registro creado al efecto; y c) las personas mediadoras en el libre ejercicio de su profesión, que estén en posesión de determinadas titulaciones. La Disposición adicional primera añade que *"la Administración Regional podrá prestar el servicio social público especializado de mediación familiar, bien directamente o mediante la colaboración con Entidades públicas o privadas, a través de convenios, contratos o cualquier forma de prestación de servicios públicos"*. Para estos supuestos el artículo 9 establece la gratuidad del servicio (apartado 1), disponiendo en el apartado 2 que las partes que opten por acudir a la mediación familiar prestada por los Colegios Profesionales tendrán que abonar las tarifas que se establezcan por los mismos.

La Memoria que se acompaña a la Orden de precios públicos que se pretende aprobar, no es lo suficientemente esclarecedora sobre la forma en que se han venido desarrollando los servicios de mediación en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma, ni sobre la que se proyecte llevar a cabo en el futuro. En efecto, en el citado documento se afirma que los servicios, financiados por la Dirección General de Asuntos Sociales, Igualdad e Inmigración, se han venido prestando por entidades privadas en colaboración con la Administración Regional, pero sin especificar a través de qué instrumentos jurídicos se materializaba esa colaboración. En cuanto al régimen que

regirá a la entrada en vigor de la norma que nos ocupa, no aclara mucho la citada Memoria, sin que tampoco el texto del Proyecto contribuya a despejar la cuestión. Así, en el artículo 10, apartado 2, liquidación de los precios públicos, se hace mención a que dichos precios se abonarán directamente a las entidades que presten los servicios, sin concretar si éstas serán públicas o privadas. En los apartados 4 y 5 de este mismo artículo sí se hace una referencia directa al carácter concertado que pueden tener alguna de las empresas prestadoras. La cuestión, como se verá en la siguiente Consideración, no es en absoluto baladí, ya que de la naturaleza de la entidad prestataria, así como de la índole de la relación que la una con la Administración, dependerá que las cantidades a satisfacer por los usuarios del servicio se integren o no en la categoría de precio público.

CUARTA.- La naturaleza jurídica del precio público.

Los precios públicos constituyen una figura financiera regulada en nuestro derecho positivo con la promulgación de la Ley 8/1989, de 13 de abril.

La idea fundamental perseguida con esta nueva regulación consistió en que determinadas percepciones que obtienen las Administraciones públicas por la cesión del dominio público o por la prestación de algunos servicios, calificadas hasta entonces como tasas, en poco o en nada diferían materialmente de las que perciben los particulares por prestaciones análogas. En consecuencia, se consideró oportuno liberarlas de su concepto de tributos, calificación que exigía su regulación mediante ley.

Con este fin se concibieron los precios públicos como un ingreso de Derecho público, pero no tributario, que dotaba al régimen financiero público de un mayor dinamismo y de más capacidad de adaptación a la realidad económica.

Sin embargo, la STC 185/1995, de 14 de diciembre, declaró la inconstitucionalidad de los apartados a) y b) y de ciertos párrafos del apartado c), todos ellos del artículo 24 de la Ley 8/1989, por entender, en esencia, que ciertas manifestaciones de lo que dicha Ley consideraba como precios públicos eran en realidad prestaciones patrimoniales obligatorias sometidas, como tales, al principio de legalidad del artículo 31.3 CE, para cuyo cumplimiento no basta con que una ley prevea su figura abstracta y defina, también en abstracto, sus elementos esenciales, sino que es preciso que sea la ley la que contenga la creación concreta o establecimiento de las diversas prestaciones que, en aplicación de esta figura abstracta, los entes públicos estimen conveniente.

La STC obligó a una nueva regulación de las tasas y de los precios públicos en todos los ámbitos (estatal, autonómico y local). Centrándonos en nuestra Comunidad Autónoma, a tenor de lo prevenido en el artículo 20.1 TRLT, constituyen precios públicos las contraprestaciones pecuniarias que se satisfagan por la prestación de servicios, realización de actividades o entrega de bienes no patrimoniales en régimen de derecho público, cuando concurren las siguientes circunstancias: a) que los servicios, actividades o entrega de bienes no sean de solicitud o recepción obligatoria por los administrados; b) que los servicios, las actividades o la entrega de bienes sean prestados o realizados en régimen de concurrencia con el sector privado con los mismos efectos para el solicitante que los prestados o realizados por la Administración; c) que los servicios, las actividades o la entrega de bienes hayan sido regulados como precios públicos de acuerdo a las disposiciones de dicha Ley. En el apartado 3 de ese mismo precepto se establece que *"las contraprestaciones pecuniarias que se satisfagan a la Administración Regional por la prestación de servicios, realización de actividades o entrega de bienes no patrimoniales, no sujetos a tasa ni a precio público, en régimen de derecho privado, se considerarán precios privados, quedando excluidas del ámbito de aplicación general de esta Ley"*.

Conviene ahora establecer las diferencias existentes entre el precio público y la tarifa que recibe el contratista por la prestación objeto del contrato, entre las que se encuentra la gestión indirecta de un servicio público. El precio público, como decíamos antes, constituye una contraprestación pecuniaria que se satisface por la prestación de un servicio o la realización de una actividad en régimen de derecho público, y está destinado a cubrir el gasto público que tal prestación genere, por lo que, además, pasará a formar parte del presupuesto público. La tarifa es el precio que recibe el contratista por la gestión indirecta de un servicio público; tiene una naturaleza contractual en la medida que forma parte de un negocio bilateral y su cuantía se determina en función de la remuneración del contratista y por ello la misma queda también afecta al principio del equilibrio financiero. Dada la naturaleza del contrato público la Administración podrá incidir en este precio (mediante el ejercicio de las prerrogativas que le atribuye la legislación contractual) y el contratista podrá exigir su revisión, pero en todo caso se partirá de la cuantía establecida en el momento de constituir la relación contractual. Se trataría, pues, de un ingreso percibido por un particular que no tiene por objeto la financiación del gasto público y, como tal, no forma parte tampoco de los ingresos públicos. En este sentido resulta muy ilustrativa la STS de 30 de abril de 2001, en la que se analiza la naturaleza jurídica de la tarifa que pagan los usuarios de una autopista y la proyección sobre la misma del artículo 31.3 CE. Para el TS *"las prestaciones que los usuarios abonan al concesionario de un servicio no son tasas ni prestaciones patrimoniales de carácter público en el sentido del artículo 31.3 CE, sino contraprestaciones al servicio prestado por el concesionario que éste hace suyas por título privado, sin perjuicio de la intervención que la administración concedente puede tener en su fijación en ejercicio de la potestad tarifaria que le corresponde distinta de la potestad tributaria"*.

Corolario de lo anterior es la constatación de las diferentes formas en que pueden prestarse los servicios MF y PEF y, consecuentemente, cuál puede ser la intervención de la Administración regional en la fijación de la contraprestación a satisfacer por los usuarios:

1. Cuando el servicio es prestado directamente desde el ámbito público, la contraprestación tendrá la naturaleza de precio público en los términos señalados anteriormente, y, por tanto, su fijación se llevará a cabo por el órgano y siguiendo el procedimiento que, al efecto, se recoge en la TRLT.

También tendrá esa naturaleza cuando el servicio se preste indirectamente a través de entidades interpuestas, siempre y cuando la Administración las remunere directamente en las cantidades que se fijen en los documentos que regulen la relación jurídica existente entre ellas, y perciba (la Administración), también directamente, de los usuarios las contraprestaciones que, con tal fin, se hayan fijado.

2. Cuando el servicio es prestado indirectamente por la Administración mediante la colaboración con entidades privadas a través de un contrato administrativo, la aportación de los usuarios no tendrá la naturaleza de precio público, sino de tarifa cuyo importe se fijará en el documento contractual que, al efecto, se formalice.

3. Cuando el servicio es prestado por entidades privadas sin conexión alguna con la Consejería de Sanidad y Política Social, los mediadores percibirán de los usuarios el importe de sus honorarios, sin que en este caso la Administración pueda intervenir en su fijación al no encontrarse estos precios entre los que han de ser autorizados o comunicados.

Lo anterior ha de entenderse sin perjuicio de la gratuidad del servicio para los usuarios que reúnan las condiciones que la Administración establezca (artículo 11 del Proyecto que nos ocupa), en cuyo caso se puede prever el pago

a los mediadores por la Administración de las cantidades que correspondan que podrán coincidir con los importes fijados como precios públicos o, en su caso, tarifas.

QUINTA.- 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) 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, según la citada memoria económica, la cuantía de los precios públicos se hace coincidir con el coste de los servicios, aunque se prevé un régimen de exenciones (art. 11 del Proyecto), lo que obliga, a tenor de lo establecido en el artículo 23.3 del citado Texto Refundido, a la Consejería proponente a justificar las razones de tales bonificaciones, así como a acreditar que se han adoptado las previsiones presupuestarias suficientes para asegurar el equilibrio presupuestario.

3.^a) El artículo 23.4 TRLT establece que cuando la prestación del servicio implique el desplazamiento de los empleados públicos fuera del centro de trabajo habitual de los mismos, se percibirá en concepto de cuota complementaria por disposición del servicio y por cada salida y empleado público encargado de realizar la prestación, las cantidades que en dicho precepto se indica, lo que debe ser tenido en cuenta en la fijación del precio público por la prestación del servicio de PEF.

4.^a) Como ya se advertía en la Consideración Tercera del presente Dictamen, la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia carece de normativa reguladora de la mediación familiar, sin que quepa confundir la regulación del precio público que ahora se pretende llevar a cabo, con la correspondiente reglamentación del servicio público, lo que resulta obligado si se pretende contratar su gestión (art. 132 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre).

SEXTA.- Observaciones particulares.

1.^a) Artículo 1. Objeto.

Se debe concretar que los precios públicos cuyo establecimiento y regulación es objeto de la Orden que se pretende aprobar, constituyen una contraprestación por los servicios de MF y PEF prestados en régimen de derecho público.

2.ª) Artículo 7. Sujetos obligados al pago de los precios públicos.

En este precepto se establece que *"son sujetos obligados al pago del precio público los beneficiarios de los Servicios y en particular, los padres, tutores o representantes legales del menor"*.

La intención del redactor de la norma parece ser la de despejar cualquier duda sobre quién resulta obligado al pago por la prestación del servicio, en el caso de que entre los beneficiarios se encuentre un menor de edad. Sin embargo, la redacción resulta confusa, por lo que se sugiere que se indique que los obligados al pago son los usuarios mayores de edad y, para el supuesto de que el usuario sea menor de edad, el pago será asumido por su padre, tutor o representante legal.

3.ª) Artículo 8. Precios públicos para el Servicio de Mediación Familiar.

Resultaría más adecuado concretar en el título de este artículo que su contenido se refiere a la cuantía de los precios públicos para el Servicio de Mediación Familiar. Esta observación cabe hacerla extensiva al título del artículo 9.

4.ª) Artículo 10. Liquidación de los precios públicos.

a) Resultaría conveniente sustituir la expresión "liquidación" propia de la tasa, por la más apropiada para el precio de público de "cobro".

b) Se considera excesivamente restrictiva la previsión contenida en el apartado 3 de considerar como procedimiento ordinario de pago la domiciliación bancaria y sólo excepcionalmente otros medios, cuando el artículo 5 TRLT establece, con carácter general, que el pago de las tasas, precios públicos y contribuciones especiales podrá realizarse por alguno de los medios previstos en el Decreto Legislativo 1/1999, de 2 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia o en otras leyes especiales. Este último Texto Refundido establece (artículo 77.2) que la recaudación de derechos podrá efectuarse mediante efectivo, giro, transferencia, cheque y cualquier otro medio o documento de pago, sea o no bancario, reglamentariamente establecido.

c) Como ya se adelantaba en la Consideración Cuarta del presente Dictamen, el precio público sólo puede ser percibido por las entidades públicas como contraprestación a los servicios prestados en régimen de Derecho público, por lo tanto la previsión que se contiene en el apartado 2 del artículo 10 del Proyecto, sólo es jurídicamente aceptable si se está refiriendo a entidades que cumplan estos requisitos.

d) Si se trata de empresas concertadas (apartados 4 y 5 del artículo 10 del Proyecto), éstas sólo podrán percibir las cuantías correspondientes a los precios públicos fijados por la Disposición que se pretende aprobar si, reuniendo los requisitos que se establecen en el artículo 24.1 TRLT, se han celebrado con ellas los correspondientes Convenios a los que se refiere dicho precepto.

e) Los términos en que aparece redactado el apartado 5 del precepto cuyo análisis nos ocupa, resulta incompatible con la naturaleza del precio público en los términos en que ha quedado descrito en la Consideración Cuarta de este Dictamen. En efecto, el precio público como tal sólo puede ser gestionado y percibido por la entidad pública prestataria del servicio en régimen de derecho público o, como se indica en el apartado anterior, por los organismos o entidades públicas con las que se hayan suscrito Convenios al efecto, sin que quepa la posibilidad de que lo haga la entidad concertada en concepto de contraprestación por la actividad que realiza derivada, al parecer, de una relación contractual con la Administración, ya que en este caso dicha percepción tendría, como se indica en la Consideración Cuarta, la naturaleza de tarifa y, por ende, tanto su importe como el modo de gestión deberían fijarse en el correspondiente documento contractual.

5.ª) Artículo 11. Régimen de exenciones.

Con el fin de despejar cualquier duda sobre el carácter voluntario de los servicios de MF y PEF, resultaría conveniente sustituir en el apartado 2.c) de este artículo la palabra "indicación" por la de "sugerencia".

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

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La Consejera de Sanidad y Política Social dispone de competencia y habilitación legal para aprobar una Orden por la que se establezcan y regulen los precios públicos por los servicios de MF y PEF, prestados única y exclusivamente en régimen de derecho público, a lo que no parece ceñirse en el Proyecto que se dictamina.

SEGUNDA.- En cualquier caso, deben ser tenidas en cuenta las siguientes observaciones que se formulan con carácter esencial:

- La que se contiene en la Consideración Cuarta sobre cuál puede ser la intervención de la Administración regional en la fijación de la contraprestación a satisfacer por los usuarios de dichos servicios, atendiendo a lo que se concreta en el apartado 1 sobre las condiciones que han de concurrir para que dicha contraprestación pueda considerarse precio público.

- La que se indica en la Consideración Sexta, 1.ª), en relación con el artículo 1 del Proyecto.

- Las que se formulan en la Consideración Sexta, 4.ª), apartados c), d) y e), en relación con el artículo 10 del Proyecto.

No obstante, V.E. resolverá.

