



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

N.º 217/2024

Excma. Sra.:

D. Francisco Javier de Irizar Ortega,
Presidente

D. Sebastián Fuentes Guzmán,
Consejero

D. José Miguel Mendiola García,
Consejero

D. Francisco Damián Montoro Carrión,
Consejero

D.^a Araceli Muñoz de Pedro,
Consejera

D. Juan Luis Ramos Mendoza,
Secretario General

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en sesión celebrada el día 10 de octubre de 2024, con asistencia de los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“En virtud de comunicación de V. E. de 2 de septiembre de 2024, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha ha examinado el expediente relativo al proyecto de Decreto por el que se regula la participación económica de las personas beneficiarias en la financiación de determinados servicios del sistema para la autonomía y atención a la dependencia y del sistema público de servicios sociales de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

Resulta de los **ANTECEDENTES**



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Primero. Consulta pública previa.- Como primer documento del expediente se incluye el trámite de consulta pública previa del proyecto de Decreto, establecido en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), aplicado por el Acuerdo de Consejo de Gobierno de 1 de febrero de 2022. En este trámite se anima a la ciudadanía a expresar su conformidad o disconformidad con el procedimiento de elaboración normativa.

La consulta se publicó a través del Portal de Participación de la Oficina de Transparencia, Buen Gobierno y Participación, integrada en la Vicepresidencia de la Junta de Comunidades, entre los días 17 y 28 de junio de 2024, emitiendo el Viceconsejero de Promoción de la Autonomía y Atención a la Dependencia el 1 de julio de 2024 un informe final del resultado de la mencionada consulta pública, en el que expone que se recibió una opinión o aportación, que se incluyen como Anexo.

Segundo. Memoria justificativa del proyecto de Decreto.- El 10 de junio de 2024 el Viceconsejero de Promoción de la Autonomía y Atención a la Dependencia redactó una memoria justificativa en la que se analiza la oportunidad de la propuesta deteniéndose en su motivación, objetivos y alternativas, significando como principales objetivos del proyecto normativo los siguientes:

1.º Regular la participación económica de las personas beneficiarias en el coste de los servicios centro de día de atención a personas con discapacidad -a excepción de la modalidad de centro ocupacional-, el servicio de centro de día de atención a personas mayores, el servicio de centro de noche, el servicio de atención residencial de carácter permanente para personas mayores y para personas con discapacidad, el servicio de atención residencial de carácter temporal para personas mayores y para personas con discapacidad, y el servicio complementario de transporte adaptado del servicio de centro de día de atención a personas mayores.

2.º Determinar los costes de referencia de los servicios enumerados que conllevan participación económica, conforme a los criterios e intervalos que figuran en el apartado tercero del Acuerdo del Consejo Territorial del



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia para la mejora del sistema para la autonomía y atención a la dependencia publicado mediante Resolución de 13 de julio de 2012, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad.

3.º Determinar los servicios del SAAD sin participación económica de la persona beneficiaria, como son el servicio de teleasistencia, en sus modalidades básica y avanzada, el servicio de promoción de la autonomía personal en su modalidad de programa Sepap-MejoraT, el servicio de atención temprana, el servicio de centro de día de atención a personas con discapacidad, en su modalidad de centro ocupacional y el servicio de ayudas técnicas y de productos de apoyo, haciendo expresa mención a la exclusión del ámbito de aplicación de la norma del servicio de ayuda a domicilio que se regula por su normativa específica y por las ordenanzas o disposiciones correspondientes de las entidades locales prestadoras del servicio.

4.º Determinar el carácter de la participación económica de la persona beneficiaria, señalando que la cuantía individual resultante tiene la consideración de precio público variable en función de su capacidad económica personal, de acuerdo con lo previsto en el artículo 23 de la Ley 9/2012, de 29 de noviembre, de Tasas y Precios Públicos de Castilla-La Mancha. En el caso de los servicios prestados en centros de titularidad privada o de entidades locales mediante alguna de las fórmulas de colaboración con la Consejería competente en materia de bienestar social previstas en la normativa vigente, la participación de la persona beneficiaria tendrá la consideración de tarifa.

Se examina, a continuación, en la memoria el contenido del proyecto y su adecuación a la distribución de competencias, así como la estructura de la norma y la descripción de su tramitación.

Seguidamente se consideran los diferentes impactos previstos con su aprobación, presupuestario y económico -remitiéndose a una específica memoria económica-, sobre la competencia y la unidad de mercado, sobre simplificación administrativa y reducción de cargas, por razón de género, sobre la infancia y la adolescencia, la familia y sobre las personas con discapacidad.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Tercero. Memorias económicas.- Obran en el expediente dos memorias económicas financieras suscritas por el Viceconsejero de Promoción de la Autonomía y Atención a la Dependencia.

La primera, de fecha 6 de junio de 2024, evalúa la eventual repercusión económica de la norma derivada de la participación económica de las personas beneficiarias en el coste de los servicios, en la que se concluye que los efectos económicos estimados que la norma tendría en el presupuesto de la Consejería de Bienestar Social vinculados a la previsión de ingresos (incremento de ingresos), así como a los de gastos corrientes en fase obligado (menor gasto) y a los gastos de personal (incremento de gasto), cuyo resumen se recoge en el siguiente cuadro, son los siguientes:

Variación Ingresos	4.112.706,93
Variación Gastos Corrientes (Fase Obligado)	-1.115.917,36
Variación Gastos de personal	275.894,45

La segunda memoria económica financiera, de fecha 14 de junio de 2024, señala como objetivo principal del establecimiento del sistema de precios públicos *“alinearse la fijación de precios públicos con las disposiciones legales establecidas por la normativa estatal y autonómica, especialmente con la Ley 39/2006 y la Ley 9/2012 de Castilla-La Mancha, asegurando un marco legal claro y transparente”*. Tras realizar un análisis del coste de los servicios incluidos en la norma, concluye que, *“según el estudio realizado, el coste total de los servicios recibe una financiación parcial a través de la contribución económica de los usuarios/as, establecida como un precio público, mientras que la diferencia es cubierta por las partidas presupuestarias asignadas por la Consejería de Bienestar Social. [] Estas partidas son suficientes para financiar la brecha entre el coste de los servicios y las aportaciones establecidas tal y como se recoge en la Memoria Económico-Presupuestaria”*.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Cuarto. Autorización de la iniciativa reglamentaria y elaboración del primer borrador.- A la vista de la mencionada memoria, el 11 de junio de 2024 la titular de la Consejería de Bienestar Social acordó autorizar la iniciativa reglamentaria para la elaboración y aprobación del proyecto de Decreto por el que se regula la participación económica de las personas beneficiarias en la financiación de determinados servicios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia y del Sistema Público de Servicios Sociales en Castilla-La Mancha.

Se incorpora seguidamente un primer borrador también de fecha 11 de junio de 2024 que consta de una parte expositiva, 17 artículos estructurados en dos capítulos, dos disposiciones transitorias, una derogatoria, siete finales y un anexo.

Quinto. Información pública y proceso participativo.- El primer borrador del proyecto de Decreto fue sometido a un trámite de información pública mediante la publicación de la Resolución de 11 de junio de 2024, de la Viceconsejería de Promoción de la Autonomía y Atención a la Dependencia, publicada en el DOCM n.º 114, de 14 de junio de 2024, a fin de que cualquier persona que se hallase interesada pudiera consultar el expediente y formular las observaciones, sugerencias y alegaciones que considerara convenientes durante un plazo de 20 días hábiles. En la misma Resolución se acordaba dar publicidad al acuerdo de inicio del proceso participativo.

El 3 de julio de 2024, el Viceconsejero de Promoción de la Autonomía y Atención a la Dependencia emitió informe final del proceso participativo en relación con el proyecto de Decreto, dejando constancia en anexo adjunto de las aportaciones realizadas al proceso, indicándose las consideradas total o parcialmente y en el caso de no consideración la causa que lo motiva. Dicho informe se hizo público en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha n.º 132 de 10 de julio de 2024.

Sexto. Informe de la Dirección General de Presupuestos.- Con base en la memorias económicas aludidas en el antecedente tercero, el día 24 de junio de 2024 el Director General de Presupuestos emitió informe favorable sobre el proyecto de Decreto, en virtud del artículo 22.1 de la Ley 11/2023,



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

de 21 de diciembre, de Presupuestos Generales de Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2024, considerando que, *“en cualquier caso, los gastos a imputar en ejercicios futuros quedarán supeditados a las dotaciones presupuestarias que para tal fin se consignen en las correspondientes y sucesivas leyes de presupuestos, teniendo en cuenta el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera que se establezca para la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha”*.

Séptimo. Informe de la Dirección General de Tributos y Ordenación del Juego.- De conformidad con el artículo 25.2 de la Ley 9/2012, de 29 de noviembre, de Tasas y Precios Públicos de Castilla-La Mancha y otras medidas tributarias, el 26 de junio de 2024 la Directora General de Tributos y Ordenación del Juego informó favorablemente el proyecto de Decreto. Tras realizar una delimitación legal del concepto de precio público y su encaje con el proyecto normativo, efectúa algunas observaciones al texto del articulado -artículos 1 y 3-, y señalaba, en relación al importe de los precios públicos, que *“Tal y como se recoge en la memoria económica-financiera del coste de los servicios, las cuantías previstas en el proyecto de decreto no permiten cubrir la totalidad de los costes de la prestación de los diferentes servicios, si bien existen justificadas razones sociales para cumplir con el precepto citado, además de estar consignado en los presupuestos la diferencia entre el coste del servicio y el precio público”*.

Añade la necesidad de la emisión de un informe de la Dirección General de Presupuestos, en virtud de lo establecido en el artículo 25.1.b) de la citada Ley 9/2012, de 29 de noviembre.

Octavo. Informe de impacto de género.- El 5 de julio de 2024, la Jefa del Servicio de Desarrollo Normativo e Igualdad de Género de la Secretaría General suscribió un informe de impacto de género en el que concluye que *“previsiblemente la aprobación del proyecto de Decreto es pertinente en cuanto a los objetivos de la igualdad entre mujeres y hombres, y la valoración de impacto de género de dicha norma es positiva”*.

Noveno. Informe de la Secretaría General.- El 6 de julio de 2024, la Secretaria General de la Consejería instructora emitió informe favorable al



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

proyecto elaborado al estimar que respeta el ordenamiento jurídico que resulta de aplicación.

Décimo. Informe sobre racionalización y simplificación de procedimientos y medición de cargas administrativas.- Se integra a continuación un informe favorable sobre racionalización y simplificación de cargas del proyecto de Decreto emitido el 12 de julio de 2024 por el Responsable de Calidad e Innovación de la Secretaría General de la Consejería, entendiendo que *“se aprecia que la determinación de la participación económica no genera nuevas cargas administrativas a la persona usuaria”*.

Undécimo. Informe de la Inspección General de Servicios.- Se incorpora al expediente la respuesta dada por un Inspector Analista el 15 de julio de 2024 a la solicitud de informe, en el que se indica que, revisado el proyecto de Decreto, *“no procede por parte de esta unidad la emisión de Informe respecto al cumplimiento de la normativa en materia de simplificación y racionalización de procedimientos, dado que el Decreto no contempla normas de carácter procedimental”*.

Duodécimo. Informe de impacto demográfico.- Al expediente se incorpora también un informe de impacto demográfico del proyecto de Decreto suscrito por el Viceconsejero de Promoción de la Autonomía y Atención a la Dependencia con fecha 6 de junio de 2024, que deja constancia de su impacto positivo, indicando que *“Se prevé de su aplicación una disminución o eliminación de las diferencias o dificultades detectadas en la situación de partida en la materia a regular entre las Z.E.P. o las Z.R.D. y el resto de la Región, contribuyendo con ello al cumplimiento de los objetivos de la política pública regional frente a la despoblación”*.

Decimotercero. Órganos colegiados consultivos y participativos.- Se ha documentado en el expediente, mediante las correspondientes certificaciones expedidas por sus secretarios, la participación de los órganos colegiados de la Administración que a continuación se relacionan:

- El 20 de junio de 2024 se remitió a los miembros de la Comisión Permanente del Consejo del Diálogo Social de Castilla-La Mancha el



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

proyecto de Decreto, según el certificado de fecha 4 de julio de 2024 de su secretario.

- El Consejo Regional de Municipios de Castilla-La Mancha, en sesión celebrada el 28 de junio de 2024, informó favorablemente el proyecto de Decreto, según se acredita con el certificado emitido por la secretaria del órgano colegiado de fecha 1 de julio de 2024.

- El Consejo Asesor de Servicios Sociales, en su reunión del Pleno celebrada el 2 de julio de 2024, informó el proyecto de Decreto, según se constata en el certificado suscrito por la secretaria del citado órgano colegiado el 10 de julio de 2024.

- La Comisión para el Diálogo Civil con la Mesa del Tercer Sector Social de Castilla-La Mancha, informó igualmente el 2 de julio de 2024 el proyecto, según consta en certificado suscrito el 10 de julio de 2024.

- El Consejo de Personas Mayores de Castilla-La Mancha fue informado del proyecto de Decreto el día 3 de julio de 2024 según consta en el certificado de la secretaría del órgano, de 4 de julio de 2024.

Decimocuarto. Nuevo informe de la Dirección General de Presupuestos.- A la vista de la observación efectuada por la Dirección General de Tributos y Ordenación del Juego, el 14 de julio de 2024 el titular de la Dirección General de Presupuestos emitió otro informe en virtud del citado artículo 25.1.b) de la Ley 9/2012, de 29 de noviembre, en relación con los bienes, servicios y actividades susceptibles de ser retribuidos mediante precios públicos, en sentido favorable al mismo, con determinadas consideraciones.

Decimoquinto. Informe del Viceconsejero de Promoción de la Autonomía y Atención a la Dependencia y segundo borrador.- El 18 de julio de 2024, el Viceconsejero mencionado emitió un informe sobre el examen de las alegaciones presentadas durante el trámite de información pública y el proceso participativo. En atención a dicho informe, que argumentaba las alegaciones aceptadas y las no aceptadas, se elaboró un segundo borrador.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Decimosexto. Informe del Gabinete Jurídico.- El 7 de agosto de 2024 se emitió el informe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades en relación con el texto reglamentario proyectado, en sentido favorable, señalando algunas observaciones a determinados artículos.

Decimoséptimo. Informe de la Viceconsejería de Promoción de la Autonomía y Atención a la Dependencia.- Obra a continuación el informe suscrito el 9 de agosto de 2024 por el Viceconsejero de Promoción de la Autonomía y Atención a la Dependencia, en el que se analizan las observaciones efectuadas por el Gabinete Jurídico y se da respuesta a las mismas.

Decimoctavo. Proyecto de Decreto.- El expediente se completa con una tercera y última versión del texto proyectado, de fecha 9 de agosto de 2024, titulado Decreto *“por el que se regula la participación económica de las personas beneficiarias en la financiación de determinados servicios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia y del Sistema Público de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha”*, que consta de una parte expositiva, diecisiete artículos, divididos en dos capítulos, una disposición adicional, dos disposiciones transitorias, una derogatoria, siete disposiciones finales y un anexo.

La parte expositiva alude al marco competencial y normativo en el que se inserta la disposición proyectada, se describe su contenido y se reseña el cumplimiento de los principios de buena regulación.

El Capítulo I, *“Disposiciones generales”*, comprende los artículos 1 a 9, relativos al objeto -artículo 1-, ámbito de aplicación de la norma -artículo 2-, servicios con participación económica de la persona beneficiaria -artículo 3, servicios sin participación económica -artículo 4-, persona obligada al pago -artículo 5-, capacidad económica de la persona beneficiaria -artículo 6-, costes de referencia de los servicios -artículo 7-, la participación económica de la persona beneficiaria -artículo 8- y la protección de datos personales -artículo 9-.

El Capítulo II, *“Determinación de la participación económica de la persona beneficiaria en el coste del servicio”*, integra los artículos 10 a 17.



**CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA**

En ellos se regulan las disposiciones comunes -artículo 10-, los servicios de centro de día de atención a personas mayores o de centro de noche y de centro de día de atención a personas con discapacidad -artículo 11-, el servicio de atención residencial para personas mayores y para personas con discapacidad -artículo 12-, el servicio complementario de transporte adaptado del servicio de centro de día de atención a personas mayores -artículo 13-, los órganos competentes para la gestión, liquidación y recaudación de la participación económica -artículo 14-, la liquidación -artículo 15-, la realización del pago, recaudación y devolución -artículo 16- y la revisión de la participación económica -artículo 17-.

La disposición adicional única, se dirige a regular la participación económica de las personas beneficiarias de servicios de restauración prestados en Centros de personas Mayores Cristo del Amparo y San José Obrero de Cuenca y Los Álamos de Quintanar del Rey (Cuenca).

Las dos disposiciones transitorias, se refieren, la primera de ellas, a la participación económica de las personas de los servicios con anterioridad a la entrada en vigor del Decreto y la segunda, a la gestión, liquidación y recaudación de servicios públicos gestionados por una entidad privada en virtud de contrato administrativo.

La disposición derogatoria única contiene una declaración genérica a tal efecto y una específica referida a la derogación del Decreto 73/1985, de 9 de julio, por el que se fija el procedimiento para la aplicación de la tarifa de precios en los centros dependientes de la Consejería de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo, excepto para los supuestos previstos en la disposición transitoria primera.

Las siete disposiciones finales versan, respectivamente, sobre la modificación del artículo 6 del Decreto 186/2010, de 20 de julio, del régimen jurídico de los centros y servicios especializados para la atención a las personas mayores en la red pública de Castilla-La Mancha y del procedimiento de acceso a los mismos; la modificación del apartado 1 del artículo 26 del Decreto 52/2021, de 4 de mayo, por el que se regula el concierto social para la gestión de servicios sociales y atención a las personas en situación de dependencia en Castilla-La Mancha; la adaptación de las



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

ordenanzas locales; la adaptación de los sistemas de gestión; la actualización de los costes de referencia de los servicios; la habilitación a la persona titular de la Consejería; y la entrada en vigor, que tendrá lugar a los nueve meses de su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha.

Por último, el anexo contiene los costes de referencia de los servicios con participación económica de la persona beneficiaria.

En tal estado de tramitación V. E. dispuso la remisión del expediente a este Consejo Consultivo, en el que tuvo entrada con fecha 2 de septiembre de 2024.

A la vista de dichos antecedentes, procede formular las siguientes

CONSIDERACIONES

I

Carácter del dictamen.- Se somete al dictamen del Consejo Consultivo el proyecto de Decreto por el que se regula la participación económica de las personas beneficiarias en la financiación de determinados servicios del sistema para la autonomía y atención a la dependencia y del sistema público de servicios sociales de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, fundando tal solicitud en lo previsto en el artículo 54.4 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, según el cual dicho órgano deberá ser consultado sobre *“los proyectos de Reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes”*.

El apartado 1 del artículo 10 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, establece que *“En el seno del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, la*



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas acordarán el marco de cooperación interadministrativa que se desarrollará mediante los correspondientes Convenios entre la Administración General del Estado y cada una de las Comunidades Autónomas”.

Por su parte, el artículo 14 de la citada Ley 39/2006, de 14 de diciembre, determina en su apartado 2 que *“Los servicios del Catálogo del artículo 15 tendrán carácter prioritario y se prestarán a través de la oferta pública de la Red de Servicios Sociales por las respectivas Comunidades Autónomas mediante centros y servicios públicos o privados concertados debidamente acreditados”*, señalando el apartado 7 del mismo precepto que *“A los efectos de esta Ley, la capacidad económica se determinará, en la forma que reglamentariamente se establezca, a propuesta del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, en atención a la renta y el patrimonio del solicitante. En la consideración del patrimonio se tendrán en cuenta la edad del beneficiario y el tipo de servicio que se presta”*. Dispone, además, el artículo 33 de la misma norma, lo siguiente: *“1. Los beneficiarios de las prestaciones de dependencia participarán en la financiación de las mismas, según el tipo y coste del servicio y su capacidad económica personal. [] 2. La capacidad económica del beneficiario se tendrá también en cuenta para la determinación de la cuantía de las prestaciones económicas. [] 3. El Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia fijará los criterios para la aplicación de lo previsto en este artículo, que serán desarrollados en los Convenios a que se refiere el artículo 10. [] Para fijar la participación del beneficiario, se tendrá en cuenta la distinción entre servicios asistenciales y de manutención y hoteleros. [] 4. Ningún ciudadano quedará fuera de la cobertura del Sistema por no disponer de recursos económicos”*.

En el ámbito autonómico, el artículo 67 de la Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha, establece en su apartado 3 que *“Reglamentariamente se establecerán los criterios para determinar la cuantía de la participación económica de las personas usuarias, que deberá respetar en todo caso el criterio de capacidad económica y el de universalidad y deberá tener en cuenta la naturaleza del servicio y su coste [...]”*.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Por otra parte, el artículo 59 Ley 7/2014, de 13 de noviembre, de Garantía de los Derechos de las Personas con Discapacidad en Castilla-La Mancha, dispone que *“Las personas con discapacidad podrán participar en la financiación de los recursos y servicios de la red pública de atención a personas con discapacidad en función de su capacidad económica con el fin de garantizar su sostenibilidad, en los términos que se establezcan reglamentariamente”*.

En este sentido, la norma proyectada se presenta como reglamento de ejecución de los mandatos legales mencionados, y en virtud de ello, según lo dispuesto en el artículo 54.4 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, citada con anterioridad, el presente dictamen se emite con carácter preceptivo.

II

Examen del procedimiento tramitado.- El ejercicio de la potestad reglamentaria se encuentra regulado con el carácter de norma básica en el Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, si bien su contenido ha quedado atemperado tras la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 55/2018 de 24 de mayo. Al respecto el artículo 133.1 dispone que con carácter previo a la elaboración del proyecto reglamentario se sustanciará una consulta pública. Esta consulta fue efectuada a través del portal web de la Administración regional.

En lo que se refiere al procedimiento de elaboración de disposiciones generales, el mismo se contiene en el artículo 36 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en el que tras atribuir la competencia reglamentaria al Consejo de Gobierno, sin perjuicio de la facultad de sus miembros de dictar normas reglamentarias en el ámbito propio de sus competencias, establece en su apartado 2, que el ejercicio de dicha potestad *“requerirá que la iniciativa de la elaboración de la norma reglamentaria sea autorizada por el Presidente o Consejero competente en razón de la materia, para lo que se elevará memoria comprensiva de los objetivos, medios necesarios, conveniencia e incidencia de la norma que se pretende aprobar”*, añadiéndose en el apartado 3 que *“en*



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

la elaboración de la norma se recabarán los informes y dictámenes que resulten preceptivos, así como cuantos estudios se estimen convenientes. [] Cuando la disposición afecte a derechos o intereses legítimos de los ciudadanos se someterá a información pública de forma directa o a través de las asociaciones u organizaciones que los representen, excepto que se justifique de forma suficiente la improcedencia o inconveniencia de dicho trámite”.

En el presente supuesto, tras redactarse la correspondiente memoria por la Viceconsejería de Promoción de la Autonomía y Atención a la Dependencia de la Consejería de Bienestar Social, el proyecto de Decreto fue autorizado por la persona titular de la Consejería y, posteriormente, ha sido objeto de un proceso de participación ciudadana a través de la Oficina de Transparencia y Buen Gobierno y, de forma conjunta, se ha sometido a información pública por plazo de 20 días mediante anuncios en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha y el portal web de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, obrando en el expediente el informe de las alegaciones presentadas y el tratamiento dado a las mismas en cada uno de los dos trámites.

Asimismo, constan en el expediente dos informes favorables de la Dirección General de Presupuestos, el informe favorable de la Dirección General de Tributos y Ordenación del Juego y los informes de la Secretaría General de la Consejería de Bienestar Social, de impacto de género, de impacto demográfico, el informe de calidad y el de la Inspección general de servicios sobre racionalización y simplificación de procedimientos y del Gabinete Jurídico.

Además, el proyecto fue sometido a consulta y consideración del Consejo Asesor de Servicios Sociales, la Comisión para el diálogo civil con la Mesa del Tercer Sector Social y el Consejo de Personas Mayores de Castilla-La Mancha. También se justifica en el expediente la solicitud de informe al Consejo de Diálogo Social de Castilla-La Mancha y al Consejo Regional de Municipios de Castilla-La Mancha.

Es de advertir la carencia de un informe que acometa el análisis de la norma desde la específica perspectiva del denominado “*impacto de*



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

discapacidad”, tal y como dispone el artículo 6 de la Ley 7/2014, de 13 de noviembre, de Garantía de los Derechos de las Personas con Discapacidad en Castilla-La Mancha, titulado *“Informe de impacto de discapacidad”*, según el cual, *“Todos los anteproyectos de ley, disposiciones de carácter general y planes que se sometan a la aprobación del Consejo de Gobierno de Castilla-La Mancha y afecten a las personas con discapacidad, deberán incorporar un informe sobre impacto por razón de discapacidad que analice los posibles efectos negativos y positivos sobre las personas con discapacidad y establezca medidas que desarrollen el derecho de igualdad de trato”*.

Es cierto que en la memoria suscrita por la Viceconsejería de Promoción de la Autonomía y Atención a la Dependencia se expresa en relación con el impacto del proyecto de Decreto en las personas con discapacidad que tiene un carácter positivo, señalando, en primer lugar, que *“la norma da continuidad a la participación económica actual que las personas con discapacidad efectúan en el coste de los servicios de atención residencial y de centro de día que actualmente reciben”*, en segundo lugar, que se reitera en consonancia con lo previsto en la propia Ley 7/2014, de 13 de noviembre, que el servicio de atención temprana no conlleva participación económica” y, por último, destaca que *“se recogen mejoras específicas respecto a lo previsto en el Acuerdo de 10 de julio de 2012 para las personas con discapacidad con cargo al nivel adicional de protección de la Comunidad Autónoma”*, pero ello no es óbice para señalar que podría haberse redactado un informe específico, que atendiese expresa y formalmente a la exigencia de esa índole impuesta en el ya mentado precepto legal.

Entre la documentación remitida figuran tres borradores de la norma redactados durante la sustanciación del procedimiento, siendo el tercero de ellos el sometido a dictamen de este Consejo.

El expediente así conformado y el proyecto de Decreto resultante han sido remitidos finalmente a este Consejo Consultivo a los efectos de emisión del preceptivo dictamen, previsto en el artículo 54.4 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

En virtud de lo expuesto, cabe concluir afirmando que en la tramitación del proyecto de Decreto se ha dado cumplimiento a los requisitos



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

esenciales exigidos en la normativa de aplicación, procediendo acometer el examen de su contenido, si bien, previamente, se hace preciso plasmar algunas consideraciones atinentes al marco normativo y competencial en el que se insertará la norma propuesta.

III

Marco normativo y competencial en el que se inserta la iniciativa reglamentaria.- El examen del marco competencial y normativo en el que se inserta el proyecto de Decreto ya ha sido analizado en reiteradas ocasiones por este Consejo en anteriores dictámenes relativos a otros proyectos de normas, lo que permite remitirse a lo expuesto en los dictámenes emitidos con ocasión del examen de las vigentes Leyes 14/2010, de 16 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha -dictamen 167/2010, de 9 de septiembre- y 7/2014, de 13 de noviembre, de Garantía de los Derechos de las Personas con Discapacidad en Castilla-La Mancha -dictamen 253/2014, de 23 de julio-; o, a nivel reglamentario, lo expresado en nuestro dictamen 6/2016, de 13 de enero, referente al proyecto de Decreto por el que se establece el catálogo de servicios y prestaciones económicas del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha y se determina la intensidad de los servicios y el régimen de compatibilidades aplicable, así como el dictamen 467/2018, de 19 de diciembre, emitido con relación al proyecto de Decreto del procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a la Dependencia en Castilla-La Mancha.

Para aprobar, por tanto, la norma que en este caso se dictamina los títulos competenciales que habilitan a esta Comunidad Autónoma son los establecidos en la regla 20ª del apartado 1 del artículo 31 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, en la que se le atribuye competencia exclusiva en materia de *“Asistencia social y servicios sociales. Promoción y ayuda a los menores, jóvenes, tercera edad, emigrantes, minusválidos y demás grupos sociales necesitados de especial atención, incluida la creación de centros de protección, reinserción y rehabilitación”*.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Ahora bien, el ejercicio de esa competencia exclusiva autonómica viene marcado por las normas estatales dictadas al amparo de la competencia definida en el artículo 149.1 1ª de la Constitución, sobre “*regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos*”. En uso de dicha competencia han sido varias y de diferente rango las normas estatales que han acometido la regulación del sistema de atención a las personas en situación de dependencia tratado en el proyecto de Decreto que se dictamina.

Así, en primer lugar, es imprescindible hacer una destacada mención a la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, disposición legal que fue la creadora del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD). El contenido de dicha Ley 39/2006, de 14 de diciembre, constituye el soporte legal fundamental condicionante de la regulación contenida en el proyecto de Decreto que se somete a dictamen, en tanto que determina el modo de configuración de dicho SAAD, las prestaciones y el catálogo de servicios del SAAD, la participación de las personas beneficiarias en el coste de las prestaciones, así como la financiación del sistema, junto a otras cuestiones sin estrecha relación con el texto reglamentario proyectado.

En relación con la participación de las personas beneficiarias en el coste de las prestaciones, la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, en coherencia con la habilitación normativa que le otorga el citado artículo 149.1.1 de la Constitución, ha establecido en su artículo 33 lo siguiente: “1. *Los beneficiarios de las prestaciones de dependencia participarán en la financiación de las mismas, según el tipo y coste del servicio y su capacidad económica personal.* [] 2. *La capacidad económica del beneficiario se tendrá también en cuenta para la determinación de la cuantía de las prestaciones económicas.* [] 3. *El Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia fijará los criterios para la aplicación de lo previsto en este artículo, que serán desarrollados en los Convenios a que se refiere el artículo 10.* [] *Para fijar la participación del beneficiario, se tendrá en cuenta la distinción entre servicios asistenciales y de manutención y hoteleros.* [] 4. *Ningún ciudadano quedará fuera de la cobertura del Sistema por no disponer de recursos económicos*”. En cuanto a la capacidad económica, estipula también la Ley como condición básica en su artículo 14.7



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

que *“la capacidad económica se determinará, en la forma que reglamentariamente se establezca, a propuesta del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, en atención a la renta y el patrimonio del solicitante. En la consideración del patrimonio se tendrán en cuenta la edad del beneficiario y el tipo de servicio que se presta”*.

Para calibrar el margen de actuación de la Comunidad Autónoma en la ordenación y gestión del SAAD dentro de su ámbito territorial, tienen también particular importancia varios artículos de dicha Ley relativos a la participación de las distintas Administraciones Públicas en la gestión del Sistema -artículos 9 al 12-, los cuales aparecen precedidos, a su vez, de la creación de un órgano interterritorial específico -el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del SAAD-, donde se determinan las líneas maestras de actuación del Sistema, atribuyéndose a dicho Consejo, entre otras, la siguiente función en el artículo 8.2.b) de la citada Ley 39/2006, de 14 de diciembre: *“d) Adoptar los criterios de participación del beneficiario en el coste de los servicios”*.

En consonancia con el protagonismo atribuido a dicho Consejo Territorial en la configuración del SAAD, hay que destacar su intervención en la concreción de los desarrollos reglamentarios efectuados por el Estado en ejecución de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre. Así, tanto el Real Decreto 1050/2013, regulador del nivel mínimo de protección establecido en la citada Ley, como el Real Decreto 1051/2013, regulador de las prestaciones del SAAD -ambos de 27 de diciembre-, tienen como sustento capital de sus contenidos las decisiones previamente adoptadas en el seno de dicho órgano interterritorial por Acuerdo de 10 de julio de 2012, publicado mediante Resolución de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad de 13 de julio de 2012, en el que se determinan los criterios y contenidos sobre capacidad económica y participación de la persona beneficiaria en el coste de las prestaciones para la Autonomía y Atención a la dependencia.

Del contenido del citado Acuerdo de 10 de julio de 2012, merece una referencia singular para la regulación contenida en el proyecto de Decreto que se somete a dictamen, su apartado Tercero, que tiene como objeto establecer los criterios mínimos comunes para la determinación de la capacidad



**CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA**

económica personal de los beneficiarios y su participación económica en el coste de los servicios y prestaciones del SAAD.

En cuanto al marco normativo autonómico, conviene hacer referencia a la Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha, en cuyo objeto figura determinar la ordenación y estructura del Sistema Público de Servicios Sociales, el cual está integrado por el conjunto de prestaciones y equipamientos de titularidad pública organizados en red, así como los de titularidad privada con los que la Administración establezca alguna forma de colaboración. La norma establece asimismo en su artículo 55.3 que las prestaciones y el catálogo del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia se integran en el catálogo de prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales, si bien éstas se encuentran sujetas a la normativa específica de carácter básico del Estado que sea de aplicación.

La Ley autonómica organiza el Sistema Público de Servicios Sociales en torno a dos niveles de atención:

a) Los Servicios Sociales de Atención Primaria, que son servicios de titularidad y gestión pública, cuya organización y gestión se realizará por la Administración autonómica y las Corporaciones Locales, entre los que figuran los de ayuda a domicilio y teleasistencia domiciliaria -artículo 36, letras d) y e)-.

b) Los Servicios Sociales de Atención Especializada que dan respuesta a necesidades específicas de las personas que requieran una atención de mayor especialización técnica o un dispositivo que trasciende el ámbito de los Servicios Sociales de Atención Primaria y que podrán ser de titularidad pública y privada con los que se haya establecido alguna forma de colaboración con la Administración Pública, entre los que figuran, la atención en estancias diurnas, la atención en estancias nocturnas y la atención residencial -artículo 37, letras e), f) y g)-.

Cabe también mencionar el artículo 34 de la Ley autonómica, relativo al Catálogo de prestaciones como instrumento elegido por el legislador para la determinación de las prestaciones que conforman los servicios sociales, que es donde se deben establecer, entre otras cuestiones, la naturaleza de la



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

prestación, los requisitos para su acceso, objetivos y necesidades a que responde y las condiciones de copago, cuando proceda, cuya regulación debe realizarse mediante Decreto -artículo 35.1-.

Procede igualmente hacer una referencia al artículo 67 de la citada Ley autonómica, en particular, los siguientes apartados: *“1. La Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha fijará a través del catálogo, las prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales que conllevarán copago por parte de las personas usuarias. [] 2. La participación en la financiación de los servicios se fundamentará en los principios de equidad, progresividad, redistribución y universalidad. [] 3. Reglamentariamente se establecerán los criterios para determinar la cuantía de la participación económica de las personas usuarias, que deberá respetar en todo caso el criterio de capacidad económica y el de universalidad y deberá tener en cuenta la naturaleza del servicio y su coste. Los ingresos económicos de la persona usuaria de un servicio social de carácter residencial, quedarán afectos al pago efectivo de su participación en el coste del mismo. [...]”*; así como al artículo 59 de la Ley 7/2014, de 13 de noviembre, de Garantía de los Derechos de las Personas con Discapacidad en Castilla-La Mancha, cuyo contenido ya han sido reproducidos en la consideración I.

En el ámbito reglamentario, aún no se ha procedido a realizar un desarrollo completo de la Ley 14/2010, de 16 de diciembre, manteniéndose vigentes diversas normas reglamentarias entre las que cabe citar, entre otras, el Decreto 186/2010, de 20 de julio, del régimen jurídico de los centros y servicios especializados para la atención a las personas mayores en la red pública de Castilla-La Mancha -que se modifica en la disposición adicional primera del texto examinado-; el Decreto 3/2016, de 26 de enero, por el que se establece el catálogo de servicios y prestaciones económicas del Sistema para la Autonomía y Atención a la dependencia en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha y se determina la intensidad de los servicios y el régimen de compatibilidades aplicable; el Decreto 1/2019, de 8 de enero, del procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho de acceso a los servicios y prestaciones económicas del sistema para la autonomía y atención a la dependencia en Castilla-La Mancha -al que se remite la norma proyectada en relación a los criterios para la determinación de la capacidad económica de la persona beneficiaria-; el Decreto 52/2021,



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

de 4 de mayo, por el que se regula el concierto social para la gestión de servicios sociales y atención a las personas en situación de dependencia en Castilla-La Mancha -objeto de modificación en la disposición final segunda del proyecto de Decreto examinado-, y las correspondientes órdenes que establecen las bases de convocatoria para las prestaciones objeto del concierto social; así como al Decreto 2/2022, de 18 de enero, por el que se establecen las condiciones básicas de los centros de servicios sociales de atención especializada, destinados a las personas mayores en Castilla-La Mancha.

Por último, la descripción del marco normativo examinado puede concluirse con una referencia Decreto 73/1985, de 9 de julio, por el que se fija el procedimiento para la aplicación de la tarifa de precios en los centros dependientes de la Consejería de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo -objeto de derogación en la norma analizada-.

Una vez efectuada esta descripción del marco normativo y competencial en el que se incardina el proyecto de Decreto, procede ahora incidir en su contenido, en el que se determina que la participación económica de la persona beneficiaria en el coste de determinados servicios, cuando los servicios se presten en centros titularidad de la Consejería competente en materia de servicios sociales, tendrá la consideración de precio público a los efectos establecidos en la Ley 9/2012, de 29 de noviembre, de Tasas y Precios Públicos de Castilla-La Mancha y otras medidas tributarias, cuyo artículo 23 establece que *“Tendrán la consideración de precios públicos de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha las contraprestaciones pecuniarias que se satisfagan por la prestación de servicios, la realización de actividades o, en su caso, la entrega de bienes, efectuadas en régimen de derecho público, por parte de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, de sus organismos autónomos y de las entidades públicas vinculadas o dependientes de la misma, cuando tales bienes, servicios o actividades sean entregados, prestados o realizados por el sector privado y sean de solicitud o recepción voluntaria por parte de los ciudadanos”*.

El Tribunal Constitucional, en su sentencia 185/1995, de 14 de diciembre, partiendo de la función que el principio de reserva de ley desempeña en nuestro ordenamiento, identifica la prestación patrimonial de carácter público del artículo 31.1 de la Constitución, con la coactividad *“o lo*



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

que es lo mismo, el establecimiento unilateral de la obligación de pago por parte del poder público sin el concurso de la voluntad del sujeto llamado a satisfacerla” (Fundamento jurídico 3), siendo precisamente esta nota de la coactividad la que permite diferenciar la categoría de recursos de derecho público que constituye el “precio público” de la tasa, en tanto que en el precio público la obligación que lleva aparejada el pago de la prestación es asumida libre y voluntariamente por el ciudadano y, por ello, puede sustraerse al principio de legalidad.

De acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, la nota de libertad o voluntariedad en la realización del supuesto de hecho que genera la obligación de pago de la prestación, ha de coincidir con otro requisito que implica la no existencia de una actuación monopolística del ente público, para que la obligación no sea coactiva y la prestación que se pague por la actividad sea una prestación patrimonial ajena al artículo 31.3 de la Constitución, y consecuentemente al principio de reserva de ley.

Por tanto, podrá entenderse susceptible de ser retribuido mediante precio público la prestación de servicios o realización de actividades efectuadas en régimen de Derecho público cuando concurren las circunstancias siguientes: a) que los servicios o las actividades no sean de solicitud o recepción obligatoria y b) que los servicios o actividades sean prestados o realizados por el sector privado.

Los supuestos de hecho de los servicios con participación económica que contempla el artículo 3 del proyecto de Decreto, incluyen servicios de atención residencial, de centro de día o de noche, y el servicio complementario de transporte adaptado de los últimos, destinados a la atención de personas mayores y personas con discapacidad, tengan o no reconocida la situación de dependencia. Por tanto, se incluyen servicios de solicitud voluntaria que pueden ser gestionados directa o indirectamente por Administración autonómica o por cualquiera de las fórmulas de colaboración previstas en el ordenamiento jurídico a través de entidades locales o entidades de iniciativa privada de carácter social o mercantil.

No obstante, sobre la naturaleza jurídica del copago para las prestaciones de atención a la dependencia del artículo 14 de la Ley 39/2006,



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

de 14 de diciembre, procede destacar que ha sido calificada de forma distinta -tasa o precio público- por algunos Tribunales Superiores de Justicia, por lo que cabe hacer mención al reciente Auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, del Tribunal Supremo, de 14 de mayo de 2024, en el que se admite el recurso de casación n.º 8972/2023, contra la sentencia dictada el 8 de junio de 2023 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, y se declara que la cuestión presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en: *“Precisar si el copago por las prestaciones de atención a la dependencia previstas en el artículo 14 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre (RCL 2006,2226), que perciben los grandes dependientes Grado III, en calidad de servicios y se destinan a la promoción de la autonomía personal y a atender las necesidades de las personas con dificultades para la realización de las actividades básicas de la vida diaria, tienen la consideración de tasa o precio público”*.

En consecuencia, sin perjuicio de un ulterior pronunciamiento del Tribunal Supremo en sentido distinto sobre las concretas prestaciones del citado Auto, entiende este Consejo que pueden por vía reglamentaria determinarse los precios públicos que contempla el proyecto de Decreto.

IV

Observación general sobre la inserción en el ordenamiento jurídico de la norma proyectada y la seguridad jurídica.- Conforme se dice en la memoria que da inicio al expediente de elaboración de la norma, ésta tiene como finalidad regular la participación económica de las personas beneficiarias en el coste de determinados servicios del SAAD y del Sistema Público de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha, excluir la participación económica de otros servicios de dichos Sistemas y determinar los costes de referencia de los primeros.

A la vista de dicho objeto y del texto sometido a dictamen cabe advertir al órgano consultante de la problemática que representa para la seguridad jurídica la dispersión normativa. En este sentido la decisión de la



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Consejería de elaborar un desarrollo tan parcial de las Leyes 39/2006, de 14 de diciembre y 14/2010, de 16 de diciembre, que únicamente abarca la regulación de la participación económica o su exclusión de unos pocos servicios de los incluidos en el catálogo de prestaciones del sistema público de servicios sociales, aboca a la dispersión normativa que, como se ha señalado en otras ocasiones, dificulta el conocimiento y aplicación de las normas jurídicas, en especial aquellas que, como la que es objeto de dictamen, tiene como destinatarios principales a los particulares. Para evitar la dispersión las directrices de técnica normativa aprobadas por el Consejo de Ministros el 22 de julio de 2005 dispusieron que las disposiciones deberán regular todo el contenido de su objeto y que los reglamentos de ejecución de una ley deben ser completos y no parciales.

Como ya se ha mencionado en la consideración anterior, el instrumento elegido por el legislador autonómico para la determinación de las prestaciones que conforman los servicios sociales, según el artículo 34 de la Ley 14/2010, de 16 de diciembre, es el catálogo de prestaciones, que es donde se debieran establecer, entre otras cuestiones, la naturaleza de la prestación, los requisitos para su acceso, objetivos y necesidades a que responde y las condiciones de copago, cuando proceda, cuya regulación debe realizarse mediante Decreto -artículo 35.1-. Así se deduce también de su artículo 67, que señala el catálogo para fijar las prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales que conllevarán copago por parte de las personas usuarias. Pese al tiempo transcurrido desde la entrada en vigor de la Ley dicho catálogo no ha sido objeto de regulación, optándose en su lugar por la fragmentación mediante el desarrollo reglamentario parcial de las materias tantas veces cuestionada por este Consejo consultivo, pudiéndose citar, a modo de ejemplo, el Dictamen n.º 111/2013, de 11 de abril.

Por ello, considerando la necesidad de regulación y adaptación de la de la materia a las condiciones básicas estatales ya mencionadas en la consideración anterior, hubiera sido más acertado destinar la norma proyectada a la regulación de la participación económica de las personas beneficiarias de los servicios del SAAD previstos en el Acuerdo de 10 de julio de 2012 del Consejo Territorial -servicio de atención residencial, servicio de ayuda a domicilio, servicio de centro de día y de noche y servicio de



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

teleasistencia-, atendiendo a los mismos criterios y contenidos sobre capacidad económica personal, renta y patrimonio establecidos en el mismo.

De acuerdo con lo anterior, se sugiere valorar la posibilidad de modificar el proyecto de Decreto en el sentido indicado.

La inclusión en el proyecto de Decreto de un artículo dedicado a excluir a las personas beneficiarias de participar económicamente en el coste de determinados servicios del SAAD de forma parcial -pues solo contempla el artículo 4 del proyecto algunos de los servicios de promoción de la autonomía personal previstos en el artículo 7 del Decreto 3/2016, de 26 de enero- no hace sino contribuir a dotar al texto de una mayor incertidumbre e inseguridad jurídica sobre los servicios no previstos en la norma y que también forman parte del catálogo, los cuales seguirían pendiente de desarrollo reglamentario.

V

Observaciones de carácter esencial.- Pasando ya al examen del texto reglamentario sometido a dictamen, procede efectuar las siguientes observaciones, a las que deben dispensarse carácter esencial:

Artículo 3. Servicios con participación económica de la persona beneficiaria.- En el apartado f) se incluye, entre los servicios con participación económica, *“El servicio complementario de transporte adaptado de servicio de centro de día de atención a personas mayores”*.

El transporte adaptado está previsto en los artículos 37.1 e) y f) de la Ley 14/2010, de 16 de diciembre, tanto en los servicios de atención en estancias diurnas como nocturnas, respectivamente, sin que exista distinción entre las personas usuarias, ya sean mayores o con discapacidad. En concreto, establece el artículo 37.1.e) -*“Atención en estancias diurnas”*-, que *“[...] Esta prestación se garantizará solamente a aquellas personas que tengan reconocida la situación de dependencia y se haya prescrito en el Programa Individual de Atención, siendo su aportación no mayor a la mitad de la realizada en los servicios residenciales. [] Sólo excepcionalmente cuando la*



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

persona viva sola y no tenga familiar alguno que pueda ayudarla, tendrá a su disposición transporte adaptado que garantice su acceso”. La misma previsión se establece en el apartado f) -“Atención en estancias nocturnas”-, añadiendo que “En cualquier caso, corresponderá a la Administración asegurar el transporte de retorno al domicilio, que, en cualquier caso, será abonado por los familiares más cercanos en función de su renta y patrimonio. [] La aportación del usuario será determinante cuando proceda conforme a los criterios que establezca la Consejería competente en la materia”.

Por su parte, el artículo 4.3 del Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, por el que se regulan las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, establecidas en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, en su redacción dada por el Real Decreto 675/2023, de 18 de julio, establece que *“El transporte adaptado deberá garantizarse cuando por las condiciones de movilidad de la persona en situación de dependencia sea necesario para la asistencia al centro de día o de noche, y así se haya reflejado en el proceso de valoración de la situación de dependencia y de reconocimiento de la prestación correspondiente, o con posterioridad si se modifican las condiciones de movilidad de la persona y quedan acreditadas. Dichas condiciones de movilidad reducida se acreditarán de conformidad con el artículo 8.6.e) del Real Decreto 888/2022, de 18 de octubre, por el que se establece el procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad”.*

En consecuencia, entiende este Consejo que el apartado f) del artículo 3 del proyecto de Decreto, en desarrollo del artículo 37, apartados e) y f) de la Ley 14/2010, de 16 de diciembre, debe completar su regulación haciendo expresa mención al servicio complementario de transporte adaptado del servicio de centro de noche y para las personas con discapacidad -como se hace en el mismo artículo con los servicios de centro de día y de atención residencial-, bien sea modificando el apartado f) del proyecto, o bien, incluyendo un nuevo apartado en los términos mencionados, garantizando así el cumplimiento de los principios de seguridad jurídica e igualdad de las personas usuarias de dichos servicios.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

De atenderse la observación, debería modificarse el título del **artículo 13**, o bien incluir un nuevo artículo para la determinación de la participación económica en los términos señalados.

Artículo 10. Disposiciones comunes.- El apartado 3 de este artículo establece lo siguiente: *“De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, la persona beneficiaria destinará a la financiación del coste del servicio, adicionalmente a la aportación que le corresponda en función de los criterios de participación establecidos para cada servicio y sin superar el 100 % del coste de referencia del servicio correspondiente, un porcentaje de las prestaciones de análoga naturaleza y finalidad previstas para su atención y reconocidas en los regímenes públicos de protección social a su favor o a favor de otras personas por su causa, de conformidad con lo previsto en los artículos siguientes”*.

El contenido del apartado no concuerda con la regulación contenida en el artículo 31 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, que establece que *“La percepción de una de las prestaciones económicas previstas en esta Ley deducirá de su cuantía cualquier otra prestación de análoga naturaleza y finalidad establecida en los regímenes públicos de protección social. En particular, se deducirán el complemento de gran invalidez regulado en el artículo 139.4 de la Ley General de la Seguridad Social, Texto Refundido aprobado por Real Decreto legislativo 1/1994, de 20 de junio, el complemento de la asignación económica por hijo a cargo mayor de 18 años con un grado de minusvalía igual o superior al 75%, el de necesidad de otra persona de la pensión de invalidez no contributiva, y el subsidio de ayuda a tercera persona de la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos (LISMI)”*.

En consecuencia, debe suprimirse al inicio del apartado la referencia a la conformidad con el artículo 31 de la norma básica estatal, e incluir la remisión a ese precepto cuando se hace mención a las prestaciones de análoga naturaleza y finalidad, añadiendo, a continuación, *“previstas en el artículo 31 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre”*.

Por otro lado, debe también suprimirse de este precepto el inciso *“o a favor de otras personas”*, por vulnerar lo establecido en la norma básica



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

estatal. En concreto, dispone el artículo 14.7 de la Ley 14/2006, de 14 de diciembre, que *“A los efectos de esta Ley, la capacidad económica se determinará, en la forma que reglamentariamente se establezca, a propuesta del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, en atención a la renta y el patrimonio del solicitante. En la consideración del patrimonio se tendrán en cuenta la edad del beneficiario y el tipo de servicio que se presta”*. Por su parte, señala el artículo 33.1 de la norma básica que *“Los beneficiarios de las prestaciones de dependencia participarán en la financiación de las mismas, según el tipo y coste del servicio y su capacidad económica personal”*.

En este sentido, sobre el contenido del citado artículo 14.7 de la Ley básica, el Tribunal Supremo señaló en su sentencia n.º 649/2019, de 21 de mayo, que *“Es así evidente que la norma estatal básica define la capacidad económica del beneficiario exclusivamente en función de su renta y patrimonio, sin atender a personas distintas al interesado [...]”*.

A mayor abundamiento, la sentencia n.º 344/2021, de 25 de marzo, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, declaró la nulidad de la modificación operada en los art. 3.1 y 2 y 8.1 del Decreto 70/2011, de 22 de diciembre, por el Decreto 18/2019, de 23 de mayo, por el que se establecen los precios públicos por servicios prestados por la Administración de la Comunidad de Castilla y León en el ámbito de los servicios sociales, por supresión del adjetivo *“personal”* en el número 1º del artículo 3 y por el añadido al final del primer párrafo del apartado 3.2º de ese precepto referido a *“o a favor de otras personas por su causa”* y en el art. 8.1. la referencia *“o a favor de otras personas por su causa”*.

En virtud de lo expuesto, el porcentaje de participación de las prestaciones de análoga naturaleza o finalidad destinado a la financiación del coste del servicio debe referirse únicamente a las prestaciones personales de las personas beneficiarias, por lo que debe suprimirse del apartado 3 del artículo 10 el inciso *“o a favor de otras personas por su causa”*.

Disposición adicional única. Participación económica de las personas beneficiarias de servicios de restauración prestados en Centros de personas Mayores Cristo del Amparo y San José Obrero de Cuenca y



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Los Álamos de Quintanar del Rey (Cuenca).- Esta disposición señala lo siguiente: *“La participación económica de la persona beneficiaria de servicios de restauración que se presten en los centros de personas mayores Cristo del Amparo y San José Obrero de Cuenca y Los Álamos de Quintanar del Rey (Cuenca) será en el caso de que el servicio se preste en el centro de 90 euros mensuales o 60 euros mensuales cuando la persona beneficiaria sea perceptora únicamente de una pensión no contributiva y de 105 euros mensuales cuando incluya el transporte a domicilio”*.

El Decreto 2/2022, de 18 de enero, por el que se establecen las condiciones básicas de los centros de servicios sociales de atención especializada, destinados a las personas mayores en Castilla-La Mancha, incluye en el Anexo I -*“Tipología de Centros”*-, apartado 2.c), los Centros de mayores, entre los *“Recursos de atención comunitaria no residenciales”*, y los define como *“centros de convivencia abiertos a la comunidad a la que pertenecen, que promueven el envejecimiento activo y saludable de las personas mayores, procurando servicios y programas orientados al fomento de la autonomía personal, la igualdad de oportunidades y la participación social. Podrán ofrecer servicios como podología, peluquería y cafetería, con o sin servicio de comida a domicilio”*.

A la vista de los servicios y tipología de centros contenidos en la disposición adicional, considera este Consejo que la misma debe ser suprimida, pues, además de existir una falta de relación directa de los servicios con el objeto del proyecto de Decreto, su delimitación a dos centros de personas mayores en concreto -*“Cristo del Amparo y San José Obrero de Cuenca y Los Álamos de Quintanar del Rey (Cuenca)”*- constituye una regulación singular no permitida en la norma reglamentaria, que contribuye aún más a dotar al texto de la inseguridad jurídica ya cuestionada, de forma que, al no regular la disposición la participación económica con carácter general para estos centros y servicios, no es posible saber si en otros centros se exigiría la misma participación o, por el contrario, los servicios serían gratuitos, lo que, por otro lado, vulneraría el principio de igualdad de las personas destinatarias.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

VI

Otras observaciones no esenciales al contenido del proyecto.-

Prosiguiendo con el examen de la norma proyectada, se hace preciso plasmar en la presente consideración otras observaciones que, sin tener carácter esencial, pretenden en su mayor parte contribuir a la mejor comprensión, interpretación y aplicación de la norma proyectada, así como a mejorar y depurar la técnica normativa empleada.

Parte expositiva.- Conforme a la regla I.c) 12 de las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 -cuya aplicación ha sido aceptada con carácter general en el ámbito de la Comunidad Autónoma-, es función de la parte expositiva “[...] *describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Si es preciso, resumirá sucintamente el contenido de la disposición, a fin de lograr una mejor comprensión del texto, pero no contendrá partes del texto del articulado. Se evitarán las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas*”.

Conforme a dicha pauta procede efectuar las siguientes observaciones:

- En el párrafo cuarto, debería suprimirse la referencia al artículo 6 del Decreto 186/2010, de 20 de julio, citado después de dos normas legales, pues ningún enlace tiene con el párrafo siguiente, que habla de la aprobación del Decreto 1/2019, de 8 de enero, “*a la vista del mandato que dirigen las normas precedentes*”.

- En el párrafo decimotercero, debe citarse el Acuerdo de 10 de julio de 2012 de forma completa, pues es la primera vez que se menciona en la exposición de motivos. Además, la parte final de este párrafo, referida al artículo 14.7 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, que ya ha sido previamente citado en el segundo párrafo de la exposición, debería suprimirse, pues no tiene encaje con el contenido del párrafo, dedicado a mencionar las mejoras introducidas con respecto a lo previsto en el Acuerdo de 10 de julio de 2012.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

- Se sugiere que en la exposición de motivos se incluya una mención expresa al Decreto 186/2010, de 20 de julio, del régimen jurídico de los centros y servicios especializados para la atención a las personas mayores en la red pública de Castilla-La Mancha y del procedimiento de acceso a los mismos y al Decreto 52/2021, de 4 de mayo, por el que se regula el concierto social para la gestión de servicios sociales y atención a las personas en situación de dependencia en Castilla-La Mancha, que son objeto de modificación en las disposiciones finales primera y segunda, respectivamente.

- En el penúltimo párrafo, debería también citarse entre los órganos colegiados el Consejo del Diálogo Social de Castilla-La Mancha.

Artículo 2. Ámbito de aplicación.- Establece el **apartado 2** de este artículo que *“Queda excluido del ámbito de aplicación de este decreto el servicio de ayuda a domicilio. La determinación de la participación económica de las personas usuarias de este servicio se determinará, en el marco de su normativa específica, en las ordenanzas o disposiciones correspondientes de las entidades locales prestadoras del servicio”*.

En el apartado Tercero del Acuerdo de 10 de julio de 2012, del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, se aprobaron los criterios y contenidos sobre capacidad económica y participación del beneficiario en el coste de las prestaciones para la Autonomía y Atención a la dependencia. Dentro de ese apartado Tercero, se incluye el servicio de ayuda a domicilio, quedando establecido en el subapartado 8.1 el coste de referencia de este servicio y las fórmulas de aplicación para la participación de las personas beneficiarias en dicho coste.

La redacción propuesta, no garantiza que dichos criterios vayan a ser cumplidos a la hora de determinar la participación económica de las personas usuarias de este servicio, muy al contrario, permite que sean las entidades locales prestadoras del servicio quienes determinen esta participación en sus ordenanzas o disposiciones, lo que no solo genera incertidumbre en su determinación y en cumplimiento de los criterios mencionados, sino que podría dar lugar a la vulneración del principio de igualdad de las personas beneficiarias.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

A mayor abundamiento, según ha establecido el Tribunal Supremo en su sentencia n.º 649/2019, de 21 de mayo *“Las Comunidades Autónomas han de atender necesariamente a los criterios que haya fijado el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia para determinar la capacidad económica de las personas beneficiarias de las prestaciones de dependencia, ello con la excepción de que se trate de la prestación adicional del artículo 7.3 de la Ley 39/2006 que pueda establecer cada Comunidad Autónoma”* (fundamento de derecho sexto).

Por tanto, considera este Consejo, que debería ser la Comunidad Autónoma quien regule la participación económica de las personas usuarias del servicio de ayuda a domicilio, atendiendo a los criterios previstos en el Acuerdo de 10 de julio de 2012, citado.

Por otro lado, el **apartado 3**, referido a los costes de referencia, tendría mejor encaje en el artículo 7, titulado *“costes de referencia de los servicios”*.

Artículo 4. Servicios sin participación económica de la persona beneficiaria.- Sin perjuicio de la observación efectuada de carácter general en la consideración anterior, se propone trasladar el contenido de este artículo a una disposición adicional, pues los servicios sin participación económica no se encuentran contemplados en el ámbito de aplicación establecido en el artículo 2.1, y el resto del articulado únicamente es de aplicación a los servicios que conllevan participación económica.

En cuanto al servicio de teleasistencia previsto en el **apartado a)** procede indicar que el Acuerdo de 10 de julio de 2012, del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, señala en el punto 8.3 del apartado Tercero que *“La persona beneficiaria participará en el coste del servicio de teleasistencia según su capacidad económica de conformidad con los siguientes intervalos: a) Menos del IRPEM mensual: Sin participación. [] b) Entre el IPREM mensual y el 1,5 del IPREM mensual: participación del 50%. [] c) Más del 1,5 del IPREM mensual: Participación del 90%”*.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Ante las observaciones efectuadas a este respecto por el Gabinete Jurídico, que sugería la omisión de este servicio del artículo 4 y su inclusión en el artículo 2.2 junto con el servicio de ayuda a domicilio como servicio excluido del ámbito de aplicación del Decreto, el informe de la Viceconsejería daba respuesta señalando que actualmente el servicio de teleasistencia se presta de forma gratuita, lo que requiere su reconocimiento formal en la norma, y añadía que, aunque el Acuerdo del Consejo Territorial de 10 de julio de 2012 establece una fórmula de determinación de la participación de la persona beneficiaria en el coste del servicio de teleasistencia, las Comunidades Autónomas, con cargo a su nivel adicional de protección pueden determinar mejoras de los parámetros estatales en virtud del artículo 7.3 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre.

A la vista de todo lo expuesto, debería hacerse referencia a que la gratuidad del servicio de teleasistencia se establece con cargo al nivel adicional de protección de esta Comunidad Autónoma.

Por otro lado, en relación con el servicio de atención temprana **-apartado c)-** se observa que ya está prevista su gratuidad en el artículo 37.1.c) de la Ley 14/2010, de 16 de diciembre, y en la Ley 2/2023, de 10 de febrero, de Atención Temprana en Castilla-La Mancha, lo que haría innecesaria su reiteración en esta norma reglamentaria.

Artículo 8. Participación económica de la persona beneficiaria.- Se reitera la observación efectuada al **apartado 1** por el Gabinete Jurídico que fue aceptada por el órgano promotor y, sin embargo, no ha sido incluida en el texto final, referida a la sustitución en la primera línea de “*será variable*” por “*se determinará*”. Su aceptación implicaría modificar este último término en la cuarta línea, para evitar reiteración, pudiendo ser sustituido “y *se determinará*” por una coma (,) detrás de “*citado*”.

Artículo 14. Órganos competentes.- El **apartado 2**, referido a los supuestos en que los servicios se presten en centros de titularidad privada o por entidades locales mediante alguna de las fórmulas de colaboración con la Consejería competente en materia de servicios sociales previstas en la normativa vigente, se establece que “*la competencia para la gestión y recaudación de las tarifas al propio centro prestador del servicio*”. Se añade,



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

además, que *“la responsabilidad de la recaudación de estos importes corresponderá en exclusiva a dichas entidades”*. Considera este órgano consultivo, que esta última previsión debería ser suprimida del apartado, pues no hace sino generar confusión, ya que la competencia para la recaudación ya queda atribuida al centro prestador del servicio.

Finalmente, se establece en el mismo párrafo que *“Estas cantidades se considerarán parte del pago del servicio prestado y se deducirán de la cuantía a abonar por la Consejería a las entidades”*, regulación que excede del ámbito del artículo 14 -*“Órganos competentes”*-, y que tendría mejor ubicación en una disposición adicional.

- **Artículo 15. Liquidación.**- Establece el **apartado 5** que *“Las personas que simultáneamente sean beneficiarias de dos servicios de atención a personas con discapacidad participarán únicamente en el coste del servicio de mayor importe”*. El artículo no concreta a qué servicios de atención a personas con discapacidad se refiere, lo que provoca, nuevamente, incertidumbre e inseguridad en la regulación o exclusión de la participación económica de los servicios de atención a personas con discapacidad.

De referirse a los servicios de atención a personas con discapacidad incluidos en el artículo 3 para los que se prevé participación económica, considera este Consejo que dicho supuesto no podría aplicarse, pues únicamente se ha previsto la regulación para los servicios de centro de día o de noche y los servicios de atención residencial (cuya participación económica es de mayor importe que los anteriores), siendo éstos incompatibles entre sí.

Artículo 17. Revisión de la participación económica de la persona beneficiaria.- Se sugiere regular en este artículo los procedimientos a seguir para la revisión de la participación económica y para su reintegro, de forma que se garantice el cumplimiento del trámite de audiencia a la persona interesada.

Disposición transitoria primera. Personas beneficiarias de los servicios con anterioridad a la entrada en vigor del Decreto.- Se establece en esta disposición que *“Las personas que a la entrada en vigor este Decreto*



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

sean beneficiarias de algún servicio para los que se establece participación económica en la financiación de su coste, en centros públicos o concertados, mantendrán el régimen que tenían, a menos que de la aplicación de las normas que establece este Decreto les resulte una situación más favorable y la persona beneficiaria solicite su aplicación”.

La disposición transitoria debe delimitar, de forma precisa, la aplicación temporal de la norma, pues en los términos redactados, a la entrada en vigor del Decreto -prevista a los nueve meses de su publicación según la disposición final séptima- todas las personas beneficiarias de los servicios incluidos en el artículo 3 mantendrían el régimen de participación económica que tenían, sin previsión temporal alguna, salvo que ellas mismas soliciten la aplicación de la nueva regulación.

De esta forma, a las nuevas personas usuarias de los servicios a partir de la entrada en vigor, aunque fuera con un solo día de diferencia, se les aplicaría el nuevo régimen. Ello implica que, siendo unas y otras beneficiarias en igual periodo de los mismos servicios, la participación económica aportada por cada una de ellas sería distinta, lo que vulnera los principios de igualdad y equidad en los que se fundamenta el sistema de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.

Como ya se ha indicado en este dictamen, la participación económica de las personas beneficiarias en el coste de los servicios encuentra su regulación en la norma básica estatal, cuyo artículo 33.3 remite al Consejo Territorial del Sistema para la autonomía y Atención a la Dependencia para fijar los criterios de aplicación. En el Acuerdo de 10 de julio de 2012 de dicho Consejo tantas veces mencionado, se aprobaron los criterios y contenidos sobre capacidad económica y participación del beneficiario en el coste de las prestaciones para la autonomía y atención a la dependencia, siendo criterios mínimos comunes. En cuanto a la adaptación normativa, señalaba el punto 11 del apartado Tercero del Acuerdo lo siguiente: *“Las Administraciones públicas competentes, en el plazo máximo de seis meses desde la fecha de este Acuerdo, promoverán las disposiciones normativas que resulten necesarias para dar cumplimiento a lo previsto en el mismo, y comunicarán las mismas a la Administración General del Estado”.* En relación con las situaciones jurídicas preexistentes, preveía el punto 12 del mismo apartado *“Las*



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Administraciones públicas competentes, en el plazo máximo de un año desde la fecha de este Acuerdo, adecuarán, si procede, las prestaciones de dependencia reconocidas con anterioridad, a la adaptación normativa autonómica prevista en el punto anterior”.

Por todo ello, considera este Consejo, que la disposición transitoria analizada debería delimitar de forma concreta y precisa la fecha de comienzo en la aplicación de la nueva regulación a las personas que, con anterioridad a la entrada en vigor de la norma, fueran beneficiarias de algún servicio para los que se establece participación económica en la financiación de su coste.

Disposición derogatoria única. Derogación normativa.- De conformidad con la regla 41 de las DTN, “*No es preciso exceptuar de la derogación lo dispuesto en las disposiciones transitorias, pues las disposiciones derogatorias no prevalecen sobre estas tal y como establece la directriz 36*”, por lo que debe suprimirse la excepción prevista para los supuestos de la disposición transitoria primera, manteniendo únicamente la derogación expresa del Decreto 73/1985, de 9 de julio.

Disposición final primera. Modificación del Decreto 186/2010, de 20 de julio, del régimen jurídico de los centros y servicios especializados para la atención a las personas mayores en la red pública de Castilla-La Mancha y del procedimiento de acceso a los mismos.- En esta disposición se introduce una modificación del **artículo 6** del Decreto titulado “*Régimen económico*” que, en opinión de este Consejo, constituye nuevamente una prueba de la falta de integración en el ordenamiento jurídico de las materias que se pretenden regular, creando discordancias y contradicciones que impiden apreciar un resultado claro y de certidumbre que facilite el conocimiento y comprensión del marco regulatorio, y que garantice la seguridad jurídica, por lo motivos que seguidamente se exponen.

En relación con **apartado 1**, se establece que “*La atención y la prestación de servicios en un centro especializado de la red pública de Castilla-La Mancha tiene la consideración de servicio público en régimen de copago, determinándose la aportación de la persona usuaria en las estancias ordinarias conforme a lo establecido a tal fin por la normativa específica en la materia. En ningún caso la cantidad a abonar será superior al coste de*



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

referencia previsto en dicha normativa". Sobre esta última regulación, entiende este Consejo que podría ser suprimida, pues establecer un límite en la participación económica de las personas usuarias -coste de referencia- no es objeto de regulación del Decreto que se está modificando. Como ya se indica en el mismo apartado, el régimen de copago se determina en su "*normativa específica en la materia*", normativa que quedará constituida por el proyecto de Decreto objeto de dictamen, y que ya establece esta previsión en el artículo 7.1, señalando que "*Los costes de referencia para cada servicio se fijan a efectos de determinar la participación económica de las personas beneficiarias por debajo del coste de los mismos*".

En el **apartado 2**, se establece que, en las residencias de mayores y en los centros de día, durante los periodos de "*ausencia voluntaria*" y en los de "*ausencia obligada*", se abonará la cantidad correspondiente en concepto de "*reserva de plaza*", siempre que se den determinados supuestos, que quedan fijados seguidamente en la letra a) para los periodos de ausencia voluntaria, que no podrán exceder de 45 días naturales al año, y en la letra b) para los periodos de ausencia obligada, por estancia hospitalaria.

Sin embargo, el artículo 13 de la misma norma que se pretende modificar, titulado "*Derecho de reserva de plaza*", ya establece en qué situaciones de ausencia las personas usuarias tendrán derecho a la reserva de plaza, incluyendo en su letra a) los periodos de ausencia para asistencia o permanencia en centro social o sanitario, y en la letra b) los periodos de ausencia voluntaria que no excedan de 45 días año.

En consecuencia, considera este Consejo que la regulación contenida en el apartado 2 constituye una duplicidad dentro de la misma norma, por lo que sería más acorde con la técnica legislativa, que las modificaciones sobre los supuestos de ausencia en los que exista reserva de plaza se realicen en el artículo 13. En cuanto a la cantidad a abonar en concepto de reserva de plaza, se recuerda que ya existe esta regulación en el artículo 15.3 del proyecto de Decreto analizado.

Similar observación procede realizar al contenido del apartado 3, que establece que "*en los supuestos de suspensión del servicio de los centros de día por circunstancias extraordinarias, debidamente justificadas por*



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

resolución del órgano competente en mayores, la persona usuaria no tendrá que realizar aportación alguna durante el tiempo correspondiente a la suspensión total, debiéndose reducir la aportación al importe de reserva de plaza en los casos en que el servicio se lleve a cabo de forma parcial, o con variación en la forma de prestación”.

Pues bien, el artículo 15.4 del proyecto de Decreto que se analiza, que por su objeto, regula la participación económica de la persona beneficiaria en el coste de determinados servicios, incluidos los centros de día de atención a personas mayores, ya contiene esta regulación señalando que *“En los supuestos de suspensión total de la prestación de los servicios por circunstancias extraordinarias, debidamente justificadas por resolución del órgano competente de la Administración autonómica, la persona usuaria no tendrá que efectuar aportación económica alguna durante el tiempo que dure la misma”.*

Se considera, por ello, al objeto de evitar reiteraciones innecesarias que puedan generar confusión en las personas usuarias, que el supuesto de suspensión total del apartado 3 podría ser suprimido, puesto que ya se encontraría previsto en la normativa reguladora de la participación económica, pudiendo incluirse entre los supuestos de reserva de plaza la parte relativa a los casos en los que se preste el servicio de forma parcial.

Disposición final segunda. Modificación del Decreto 52/2021, de 4 de mayo, por el que se regula el concierto social para la gestión de servicios sociales y atención a las personas en situación de dependencia en Castilla-La Mancha.- Se modifica en esta disposición el **apartado 1 del artículo 26** del Decreto, relativo a la *“Incorporación a conciertos vigentes”*, manteniendo la regulación sobre la posibilidad de que las entidades que deseen prestar servicios incluidos en la concertación vigente, y aquellas entidades de nueva creación que vayan a prestar dichos servicios, puedan solicitar su incorporación al concierto social en el *“primer trimestre de cada año natural”*. Añade, seguidamente, que *“No obstante, podrá fijarse un plazo diferente de presentación de solicitudes en la correspondiente orden de convocatoria”*. Con el fin de no generar contradicción con el plazo establecido en la norma reglamentaria -primer trimestre de cada año natural- y no provocar inseguridad a las entidades destinatarias, sería conveniente



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

aclarar que el nuevo plazo de la orden de convocatoria se fija además del plazo previsto anteriormente.

Disposición final quinta. Actualización de los costes de referencia.- La disposición establece que *“Los costes de referencia de los servicios se actualizarán de acuerdo con los importes vigentes establecidos en las correspondientes órdenes para la concertación de plazas y servicios en centros especializados publicadas por la Consejería competente en materia de servicios sociales”*.

De conformidad con lo previsto en el artículo 7 de la norma proyectada, los costes de referencia que se detallan en el anexo para cada servicio, se fijan a efectos de determinar la participación económica de las personas beneficiarias por debajo del coste de los mismos. Establece, además, el artículo 10, que la participación de la persona beneficiaria en el coste del servicio se hará mediante la aplicación de un porcentaje en función de su capacidad económica hasta alcanzar como máximo el 90% del coste de referencia del servicio o el 100% en caso de recibir prestaciones de análoga naturaleza.

De la disposición final transcrita, parece deducirse que la actualización de los costes de referencia fijados en la norma reglamentaria con la finalidad establecida en los artículos 7 y 10 mencionados, dependerá de los importes que establezcan las correspondientes órdenes para la concertación de plazas y servicios en centros especializados, cuya competencia está atribuida a la persona titular de la Consejería, y no en una norma reglamentaria aprobada por el Consejo de Gobierno como la analizada, en la que se deben tener en cuenta también las referencias de los costes previstas en el Acuerdo de 10 de julio de 2012 del Consejo Territorial.

Además, a modo de ejemplo, la Orden 51/2022, de 9 de marzo, de la Consejería de Bienestar Social, por la que se establecen las bases y se convoca el concierto social para el servicio de plazas residenciales, estancias temporales y plazas en centros de día para personas mayores en la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el periodo 2022-2025, no fija un coste de referencia mensual de estos servicios, sino un precio máximo de referencia por plaza/día que varía para cada uno de los grados de dependencia



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

de la persona usuaria, de acuerdo con un estudio de costes realizado por la Dirección General competente en materia de mayores -artículo 12.2-.

En consecuencia, considera este Consejo que debería suprimirse de la disposición la referencia a las órdenes citadas en la actualización de los costes de referencia.

Anexo. Costes de referencia.- Como se ha indicado en la observación anterior, los costes de referencia que se detallan en este anexo para cada servicio, se fijan a efectos de determinar la participación económica de las personas beneficiarias por debajo del coste de los mismos.

Se observa aquí que las cuantías mensuales fijadas para los servicios de centro de día o de noche y los de atención residencial no coinciden con los costes de referencia establecidos en el artículo 31, apartados 1 y 2, del Decreto 1/2019, de 8 de enero, para el cálculo de la prestación económica vinculada a estos servicios.

A juicio de este Consejo, a fin de no generar confusión o desigualdad entre las personas beneficiarias, los costes de referencia deberían ser coincidentes en ambos decretos.

Extremos de redacción.- Finalmente, se recomienda efectuar un repaso general del texto sometido a dictamen a fin de subsanar algunas incorrecciones de estilo, gramaticales, tipográficas o erratas, como las que, sin ánimo exhaustivo y a modo de ejemplo, se señalan seguidamente:

- En el artículo 6.1, la palabra “*ley*” debe escribirse con mayúscula. Asimismo, para introducir claridad en la redacción, se estima más acertado que este apartado 1 se divida en dos párrafos.

- En el artículo 16.3, falta una coma (,) después de “*noviembre*”.

- En el artículo 16.5, en la tercera línea, sería conveniente sustituir la conjunción “*o*” por la locución “*o bien*”, para diferenciar adecuadamente los dos supuestos que generan derecho a devolución del importe satisfecho.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

- En el artículo 17, en la tercera línea, debería sustituirse “*fijado*” por “*fijada*”, pues se refiere a “*la revalorización*”.

- En la disposición transitoria primera, en la primera línea falta la preposición “*de*” que precede a “*este Decreto*”.

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

Que tenidas en cuenta las observaciones formuladas puede V.E. elevar al Consejo de Gobierno, para su aprobación, el proyecto de Decreto por el que se regula la participación económica de las personas beneficiarias en la financiación de determinados servicios del sistema para la autonomía y atención a la dependencia y del sistema público de servicios sociales de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, señalándose como esenciales las recogidas en la consideración V.”

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

EXCMA. SRA. CONSEJERA DE BIENESTAR SOCIAL