



INFORME SOLICITADO EN VIRTUD DE LO ESTABLECIDO POR EL REGLAMENTO ORGÁNICO DEL PLENO, ARTÍCULO 275, PÁRRAFOS 2 y 3, A PETICIÓN DEL PORTAVOZ DEL GRUPO MUNICIPAL EH BILDU GASTEIZ, D. FÉLIX GONZÁLEZ SAN VICENTE.

ASUNTO: Adecuación de la ordenanza fiscal 8.3 del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz al Decreto de Cartera de prestaciones y servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales.

Régimen Jurídico: Artículo 275.2.- *“Además de los informes preceptivos señalados en el artículo 122.5 letra e) de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen local, podrán solicitar a la Secretaría General informe jurídico sobre la legalidad de un asunto de competencia municipal la cuarta parte como mínimo de las personas que sean miembros de la Corporación o quienes sean Portavoces de los grupos que representen el mismo”*

CUESTIONES PLANTEADAS:

1.- “Si la ordenanza fiscal 8.3 del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz respecto al copago de las personas en situación de exclusión social (atención diurna y espacios residenciales) cumple, se adecua o respeta el marco normativo establecido en el Decreto de Cartera de prestaciones y servicios del sistema vasco de servicios sociales (185/2015, de 6 de octubre) en el que se materializa la ley de Servicios Sociales.”

En el escrito de petición de informe se apunta que la Ordenanza Fiscal 8.3 del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, sobre *“Precios públicos de los servicios prestados por el departamento de políticas sociales, personas mayores e infancia”* establecería el pago de algunos servicios y prestaciones que según la Ley 12/2008, de Servicios Sociales, y el Decreto de Cartera (Decreto 185/2015, de 6 de octubre) se encontrarían exentos de pago para las personas usuarias, y se cuestiona sobre la adecuación de tal medida.

Dado que en dicho escrito se alude en concreto a dos servicios contemplados en la ordenanza fiscal 8.3, como son el servicio de exclusión (alojamiento, manutención y/o pernocta), y el Servicio de atención diurna, nos limitaremos a transcribir estos apartados de la Ordenanza Fiscal municipal, sin perjuicio de que las conclusiones que exponamos en el presente informe pudieran ser extrapolables a otros supuestos análogos, si los hubiere:

“8.3 PRECIOS PÚBLICOS DE LOS SERVICIOS PRESTADOS POR EL DEPARTAMENTO DE POLÍTICAS SOCIALES, PERSONAS MAYORES E INFANCIA.

CUANTÍAS

La cuantía de las Tarifas será la siguiente:

(...)

Tarifa Tercera: Precio público por prestación del Servicio de Atención Diurna.

Precio: 285,83 euros/ mes.

El precio a pagar mensualmente se dividirá en dos partes:

a) La primera corresponde a la cuota según el tramo de renta per capita mensual.

b) La segunda parte comprenderá la diferencia entre la cuota mensual determinada en la forma expuesta anteriormente y la de 285,83 euros/mes, y su pago podrá aplazarse discrecionalmente a petición de las personas obligadas, devengando el interés legal del dinero vigente en cada ejercicio.

Esta diferencia se reconocerá como deuda a favor del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz

(...)

Renta p.c. mensual	Hasta	Importe	Resto hasta	Porcentaje	CUOTA mensual según tramos
343,42 euros	0,00 euros	0,00 euros	343,42 euros	8,94 por ciento	30,70 euros
429,28 euros	343,42 euros	30,70 euros	85,86 euros	14,36 por ciento	43,03 euros
515,13 euros	429,28 euros	43,03 euros	85,86 euros	16,10 por ciento	56,85 euros
600,99 euros	515,13 euros	56,85 euros	85,86 euros	21,83 por ciento	75,60 euros
686,84 euros	600,99 euros	75,60 euros	85,86 euros	23,29 por ciento	95,59 euros
772,70 euros	686,84 euros	95,59 euros	85,86 euros	24,23 por ciento	116,40 euros
858,55 euros	772,70 euros	116,40 euros	85,86 euros	25,74 por ciento	138,50 euros
944,41 euros	858,55 euros	138,50 euros	85,86 euros	26,67 por ciento	161,40 euros
1.030,26 euros	944,41 euros	161,40 euros	85,86 euros	27,36 por ciento	184,89 euros
1.116,12 euros	1.030,26 euros	184,89 euros	85,86 euros	28,19 por ciento	209,09 euros
1.201,97 euros	1.116,12 euros	209,09 euros	85,86 euros	28,98 por ciento	233,98 euros
1.287,83 euros	1.201,97 euros	233,98 euros	85,86 euros	29,79 por ciento	259,55 euros
1.373,68 euros	1.287,83 euros	259,55 euros	85,86 euros	30,60 por ciento	285,83 euros

“Cuarta-c: Precio público por prestación de Servicios en exclusión (alojamiento, manutención y/o pernocta)

UNIDAD FAMILIAR	Alojamiento y manutención (CMAS, tuteladas, casa abierta)	Alojamiento sin manutención (acogida, housing, excepciones)	Pernocta (Aterpe)
1 persona	50 por ciento ingresos mes	30 por ciento ingresos mes	20 por ciento ingresos mes
2 personas	50 por ciento ingresos mes	30 por ciento ingresos mes	20 por ciento ingresos mes

3 o más personas	40 por ciento ingresos mes	20 por ciento ingresos mes	
------------------	----------------------------	----------------------------	--

En ningún caso y por aplicación de dicho porcentaje deberá quedar para la libre disposición de la persona usuaria una cantidad inferior al 25 por ciento de la cuantía de la RGI que pudiera corresponderle. Lo que se entiende como gastos personales.

(...)

SERVICIOS SUJETOS A PRECIO PÚBLICO Y PERSONAS OBLIGADAS AL PAGO

1. Estarán sujetos a precio público los siguientes servicios:

Tarifa primera - Servicio ayuda a domicilio

Tarifa segunda - Servicio comedor para personas mayores

Tarifa tercera - Servicio de atención diurna

Tarifa cuarta – Servicios alojamiento:

Cuarta a - Viviendas comunitarias o residencias

Cuarta b - Apartamentos mayores

Cuarta c - Servicios en exclusión (alojamiento, manutención y/o pernocta)

Tarifa quinta – Centro Día”

Así pues, tal y como se señala en el escrito de petición de informe, el Servicio de Atención Diurna estaría sujeto a la “Tarifa tercera”, mientras que los Servicios de exclusión (alojamiento, manutención y/o pernocta) estarían sujetos a la tarifa “Cuarta c”, en las condiciones que más arriba se han transcrito. Por tanto, tales servicios estarían parcialmente financiados por el “copago” de las personas usuarias.

La consulta versa sobre si esa previsión de copago se ajusta a lo dispuesto en el Decreto de Cartera y, por tanto, corresponde analizar qué es lo que dicen al respecto tanto la Ley 12/2008, de Servicios Sociales, como el Decreto 185/2015, de 6 de octubre, de cartera de prestaciones y servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales¹:

- En relación con la Ley 12/2008, comenzaríamos por destacar su artículo 2º, conforme al cual, “el acceso a las prestaciones y servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales se configura como un derecho subjetivo, dentro del marco de los requisitos generales de acceso al mencionado sistema y de los requisitos de acceso específicos que se regulen para cada prestación o servicio.”

Eso enlaza con lo dispuesto en el art. 7 de la Ley, referido a los principios del sistema, y en particular a sus apartados b) y c):

b) *Universalidad. Los poderes públicos garantizarán el derecho a las prestaciones y servicios previstos en el Catálogo de Prestaciones y Servicios a todas las personas titulares del mismo*

¹ Son múltiples los documentos (Plan Estratégico de Servicios Sociales de la CAPV 2016-19; Evaluación del I Plan Estratégico; Ararteko...) que han apuntado la necesidad de que el Gobierno Vasco apruebe un Decreto por el que se regulen los criterios generales de participación económica de las personas usuarias en la financiación de los servicios sociales, pero mientras llega ese reglamento, las únicas referencias vigentes en relación con el copago son la Ley 12/2008 y especialmente el Decreto de Cartera.



en los términos señalados en el artículo 3, sin perjuicio de que dicho acceso pueda condicionarse al cumplimiento de requisitos específicos.

c) Igualdad y equidad. Las administraciones públicas vascas deberán garantizar, como mínimo, la cobertura de prestaciones y servicios que, al objeto de asegurar una distribución homogénea de los recursos en el conjunto del territorio autonómico, defina el Mapa de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Asimismo, garantizarán el acceso a dichas prestaciones y servicios con arreglo a criterios de equidad, sin discriminación alguna asociada a condiciones personales o sociales, y sin perjuicio de la aplicación de medidas de acción positiva y de igualdad de oportunidades y de trato, e integrando en sus actuaciones la perspectiva de la igualdad de sexos y de diversidad sexual, así como las perspectivas intergeneracional e intercultural. (...)

Y, a su vez, lo anterior está vinculado con el régimen de derechos y deberes de las personas usuarias:

Artículo 9. Derechos de las personas usuarias de los servicios sociales.

1. Las personas usuarias de los servicios sociales, ya sean éstos de titularidad pública o privada, tendrán, además de los derechos constitucional y legalmente reconocidos, garantizado el ejercicio de los siguientes derechos:

a) Derecho a acceder a los servicios sociales en condiciones de igualdad, dignidad y privacidad.

...

Artículo 10. Deberes de las personas usuarias de los servicios sociales.

1. Las personas usuarias de los servicios sociales, ya sean éstos de titularidad pública o privada, deberán cumplir los siguientes deberes:

a) Cumplir las normas, requisitos, condiciones y procedimientos establecidos en relación con las prestaciones y servicios, (...)

d) Contribuir, en su caso, a la financiación del coste de la prestación o del servicio.

Respecto al carácter universal del Sistema Vasco de Servicios Sociales, procede citar también el artículo 14 de la Ley 12/2008:

Artículo 14. Tipos y características de prestaciones.

1. Las prestaciones que se integran en el Sistema Vasco de Servicios Sociales tendrán carácter universal, debiendo garantizarse el acceso a las mismas a todos los titulares que reúnan los requisitos de acceso que se regulen para cada una de ellas.

El Capítulo I del Título II de la Ley recoge las Prestaciones y servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales y, en concreto, en su sección 3ª, referente al “Catálogo y cartera de prestaciones y Servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales”, especifica y relaciona cuáles son todos los servicios y prestaciones económicas incluidas en el Catálogo del SVSS.

El artículo 23, por su parte, regula la “Cartera de Prestaciones y Servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales”, cuya elaboración se atribuye al Gobierno Vasco, y que, como mínimo, debe definir los siguientes aspectos:

“1.1 En el caso de los servicios:

a) *Características del servicio: denominación y definición, determinando las prestaciones técnicas que articula.*

b) *Modalidades del servicio, en su caso.*



- c) *Objetivos del servicio y necesidades a las que responde.*
- d) *Requisitos y procedimiento de acceso al servicio y, en su caso, a las diferentes prestaciones que articula, incluyendo el perfil de las personas destinatarias del servicio, así como **las condiciones de pago del precio público o de la tasa, cuando proceda.***
- e) *Causas y procedimiento de suspensión o cese en la prestación del servicio.”*

En cuanto a los requisitos específicos, y en concreto al Copago, adquiere especial relevancia el artículo 57 de la Ley, que por su importancia reproducimos íntegramente:

Artículo 57. Participación económica de las personas usuarias.

1. Los servicios incluidos en el catálogo definido en los artículos 21 y 22 podrán ser gratuitos o quedar sujetos al pago del precio público o de la tasa correspondiente; en ambos supuestos, el acceso a los mismos se regulará a través del establecimiento de requisitos específicos. El acceso a los servicios quedará garantizado a todas las personas que reúnan los requisitos aplicables en cada caso, sin que en ningún caso puedan quedar excluidas por razones económicas.

*2. **Las personas usuarias en ningún caso participarán en la financiación de los servicios y prestaciones regulados como gratuitos en el marco de la Cartera de Prestaciones y Servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales, independientemente del carácter que tenga el servicio en cuyo marco se presten.***

Tampoco participarán en ningún caso en la financiación de los servicios y prestaciones regulados como gratuitos en el marco de la Cartera de Prestaciones y Servicios del Sistema Sanitario Público Vasco, independientemente del carácter que tenga el servicio o centro en cuyo marco se presten, ni en la financiación de los servicios regulados como gratuitos en el marco de los catálogos y/o carteras conjuntas de servicios y prestaciones que, en su caso, pudieran establecerse, de conformidad con lo previsto en los artículos 45.3 y 46.4.

*3. La participación de las personas usuarias en la financiación de las prestaciones y servicios integrados en la Cartera de Prestaciones y Servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales **no definidos como gratuitos** se realizará mediante la determinación de los correspondientes precios públicos o las correspondientes tasas, de acuerdo con los criterios que se establezcan para el conjunto de la Comunidad Autónoma del País Vasco en la presente ley y sus disposiciones de desarrollo. En todo caso, en la determinación del precio público se tendrá en cuenta:*

- a) *El tipo y coste de la prestación y el servicio.*
 - b) *Los diferentes grados de utilización posibles por parte de las personas usuarias.*
- 4. Con el fin de determinar la participación de las personas usuarias en el pago del precio público, se ponderarán en todo caso los siguientes factores:*
- a) *El nivel de recursos económicos de la persona usuaria, en los términos en que dichos recursos se determinen reglamentariamente, obedeciendo su valoración a criterios de progresividad. En todo caso, quedará excluida de la valoración la vivienda o alojamiento que constituya su residencia habitual, salvo en el caso de una vivienda de valor excepcional. A tales efectos, el valor excepcional de la vivienda vendrá determinado reglamentariamente por el Gobierno Vasco atendiendo a la situación económica y social vigente en cada momento en la Comunidad Autónoma del País Vasco.*
 - b) *La unidad convivencial sólo se tendrá en cuenta a efectos de cómputo de recursos económicos en los casos en los que los miembros de dicha unidad dependan económicamente de la persona beneficiaria directa del servicio, y en los casos en los que la beneficiaria directa del servicio sea una persona menor de edad.*
- 5. Cuando las personas obligadas al pago de los servicios acrediten no disponer de un nivel de recursos económicos suficientes con los que abonar íntegramente el precio público o la tasa correspondiente, se beneficiarán de exenciones o bonificaciones.*

Si hacemos un breve esquema de lo analizado hasta este momento, podemos concluir los siguientes aspectos:

- La Elaboración del Decreto de Cartera compete al Gobierno Vasco.
 - Son contenidos mínimos necesarios del Decreto de Cartera, entre otros, los requisitos específicos de acceso al servicio, así como las condiciones de pago del precio público o de la tasa, cuando proceda.
 - Si, conforme a los requisitos específicos contemplados en el Decreto de Cartera, el servicio es gratuito, las personas usuarias en ningún caso participarán en la financiación de tales servicios, *independientemente del carácter que tenga el servicio en cuyo marco se presten.*
- Estas conclusiones se ven corroboradas por el propio texto del Decreto 185/2015, de 6 de octubre, de cartera:

Artículo 1.– Objeto.

Es objeto del presente Decreto la regulación de la Cartera de Prestaciones y Servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales, en desarrollo del Catálogo de Prestaciones y Servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales regulado en el artículo 22 de la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales y en cumplimiento del mandato contenido en su artículo 23 y en su disposición adicional primera.

Artículo 3.– Finalidad de la Cartera de Prestaciones y Servicios.

1.– La finalidad de la Cartera de Prestaciones y Servicios es dar contenido y delimitar el derecho subjetivo declarado en el artículo 2 de la Ley de Servicios Sociales, y su ejercicio, adecuando su estructura y descripción a lo previsto en el artículo 23 de la Ley de Servicios Sociales, mediante:

(...)

b) La delimitación de la población destinataria y la especificación de los restantes requisitos de acceso a cada servicio y prestación económica, incluida en su caso la prescripción técnica y, en el caso de los servicios, el pago de un precio o tasa pública, estableciendo en cuáles resulta preciso satisfacerlo.

2.– De este modo, la Cartera de Prestaciones y Servicios delimita la obligación de cada nivel de las administraciones públicas vascas respecto a los servicios y prestaciones económicas, de obligada provisión, que recaen en su competencia, de conformidad con la distribución competencial prevista en los artículos 40.3, 41.3 y 42.4 de la Ley de Servicios Sociales, y con la que, respecto a las prestaciones económicas, se prevé en el artículo 5 del presente Decreto.
(...)

3.– El derecho a los servicios y prestaciones contenidos en la Cartera de Prestaciones y Servicios se aplicará de forma progresiva hasta alcanzar la fecha de su efectividad plena, en los términos previstos en la disposición transitoria primera de la Ley de Servicios Sociales.

El artículo 9 del Decreto de Cartera regula los Requisitos generales de acceso a los servicios y prestaciones del Sistema, que no hacen al caso, pero el artículo 10 sí, pues, este recoge los Requisitos administrativos específicos:

Artículo 10.– Requisitos administrativos específicos.

1.– Para acceder a un servicio o prestación económica concreta de la Cartera de Prestaciones y Servicios, la persona solicitante debe cumplir los requisitos administrativos específicos previstos para ese servicio o prestación económica en el anexo I que podrán estar relacionados, en su caso, con:



e) El compromiso de pago del precio público, cuando se trate de servicios sujetos a copago.

(...)

2.- *El copago previsto en algunos servicios de la Cartera de Prestaciones y Servicios deberá determinarse de conformidad con los criterios generales de participación económica de las personas obligadas al pago en la financiación de las prestaciones y servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales y, asimismo, de conformidad con las normas reguladoras de los precios públicos que, con respeto a dichos criterios generales, dicten las administraciones públicas vascas, respecto a los servicios de su competencia.*

Siguiendo los argumentos que venimos exponiendo hasta el momento, para determinar si los servicios y prestaciones a los que alude la pregunta están sujetos a copago o son gratuitos, bastaría con acudir al Anexo I del Decreto de Cartera. A este respecto, es importante subrayar que, según el artículo 31.6 del Decreto de Cartera, relativo a la interpretación de los requisitos de acceso referidos en las fichas del Anexo I, “salvo que se indique lo contrario, los servicios son gratuitos”:

- Así, en relación con el “Servicio de Atención Diurna”. La ficha 1.7 del Anexo del Decreto de Cartera se refiere a este servicio, distinguiendo entre “1.- *Servicio de atención diurna para personas mayores*” y “2.- Servicio de atención diurna para personas en situación de exclusión”, y al final de la ficha se afirma que “el primer tipo está sujeto a copago”. Eso no puede significar otra cosa salvo que el segundo tipo, el servicio de atención diurna para personas en situación de exclusión, es gratuito.
- La ficha 1.8 del Decreto, por su parte, se refiere a los “servicios de acogida nocturna”, “que ofrecen a personas en situación de exclusión, en particular a personas transeúntes y a personas sin hogar, un recurso en el que pasar la noche y, con carácter inmediato, prestaciones básicas de pernocta, manutención, e higiene personal”. Esta ficha no alude al copago, de forma que, nuevamente, hemos de entender que se trata de un servicio gratuito.
- La ficha 1.9.2 del Decreto de Cartera, finalmente, alude a “Servicios de alojamiento/Vivienda tutelada para personas en riesgo de exclusión”, en referencia a las viviendas tuteladas que ofrecen “alojamiento, de carácter colectivo, de corta o media estancia a personas en situación de alto riesgo de exclusión”. En este caso, la ficha tampoco alude al Copago, por lo que nos hallamos ante un servicio gratuito.

CONCLUSIÓN

En lo que respecta a los concretos servicios dirigidos a personas en situación de exclusión social (atención diurna y espacios residenciales) que se han citado en el presente informe, consideramos que la ordenanza fiscal 8.3 del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz no se adecua a lo dispuesto en la normativa que regula el Sistema

Vasco de Servicios Sociales, en la medida en que establece una fórmula de copago para unos servicios que la normativa vigente (Decreto de Cartera) configura como gratuitos.

Partiendo de esta discordancia entre normas, cabría plantearse si el Ayuntamiento posee la competencia necesaria para contemplar el copago en un servicio para el cual la normativa autonómica no lo prevé.

En este sentido, el Título III de la Ley 12/2008 referido al régimen competencial y organizativo del SVSS, atribuye al Gobierno Vasco, entre otras, la competencia para el desarrollo normativo de la Ley (art. 39), una competencia que se explicita en el artículo 40 con las más amplias facultades normativas y, una vez más, *“la regulación de los criterios generales de participación económica de las personas usuarias en la financiación de las prestaciones y servicios no gratuitos”*.

A los ayuntamientos, por su parte, el art. 42 les confiere la potestad reglamentaria únicamente para la organización de sus propios servicios en materia de servicios sociales, y la fijación, en su caso, de los precios públicos de los servicios de su competencia, conforme a lo dispuesto en el artículo 57.3 de la ley.

Por tanto, si bien es competencia de los Ayuntamientos fijar los precios públicos o tasas de los servicios sociales sujetos a copago a través de las correspondientes ordenanzas fiscales, consideramos que los ayuntamientos carecen de competencia para fijar un precio público o tasa a un servicio para el que la normativa autonómica no haya previsto tal copago.

Dicho lo anterior, no podemos obviar el hecho de que actualmente existe una ordenanza fiscal, la 8.3, que es plenamente vigente, ya que no ha sido derogada ni anulada por resolución judicial alguna. Por tanto, las razonables dudas que este informe plantea sobre algunos de sus preceptos, no implican cuestionar la aplicabilidad de dicha norma, ya que formalmente se ha de presumir válida en tanto no concurra un acuerdo o resolución judicial que dicte lo contrario.

Es cuanto tengo el honor de informar, en Vitoria-Gasteiz, a 9 de febrero de 2022.

**EL SECRETARIO GENERAL ACCIDENTAL DEL PLENO
UDALBATZAKO BEHIN BEHINEKO IDAZKARI NAGUSIA**