

Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana

*Informació pública de la sentència dictada en el recurs
contenciós administratiu número 5/420/2014. [2016/4988]*

La lletrada de l'Administració de Justícia de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de la Comunitat Autònoma Valenciana, Secció Cinquena, fa saber que en el recurs contenciós administratiu seguit en aquesta sala amb el número 5/000420/2014, interposat per Miguel Ángel Hernández Campos, que s'ha interposat contra la Resolució de la directora general de Persones amb Discapacitat i Dependència, de 2 de desembre de 2013, mitjançant la qual es modifica el programa individual d'atenció a Miguel Ángel Hernández Campos, s'ha dictat la Sentència número 237/2016, de data 8 de març de 2016, que té l'encapçalament i la dispositiva que, literalment, són com segueix:

«La Secció Cinquena de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana, composta per:

- President: Fernando Nieto Martín.
- Magistrats: José Belmont Mora, Rosario Vidal Mas, Edilberto Narbón Lainez, Begoña García Meléndez.
- Sentència número 237/2016.

Ha vist el recurs número 420/2014, interposat, com a part demanant, per Miguel Á. Hernández Campos, representada pel procurador Miguel Castelló Merino i dirigida per la lletrada Rosa Senabre Rodríguez, contra la Resolució del secretari autonòmic de Personal i Dependència, de 31 de març de 2014, que desestima el recurs d'alçada contra la Resolució de la directora general de Persones amb Discapacitat i Dependència, de data 2 de desembre de 2013, que revisava el programa d'atenció personal (d'ara en avant PIA), en el sentit d'establir la participació d'aquest en el cost del servei que té reconegut en 149,02 €/mes. Ha sigut part en les actuacions, com a Administració demandada, la Generalitat Valenciana (Direcció General de Persones amb Discapacitat i Dependència), representada i dirigida per l'Advocacia General de la Generalitat Valenciana, i magistrat ponent, Edilberto Narbón Lainez.

Decidim

Estimem parcialment el recurs plantejat per Miguel Á. Hernández Campos contra la Resolució del secretari autonòmic de Personal i Dependència, de 31 de març de 2014, que desestima el recurs d'alçada contra la Resolució de la directora general de Persones amb Discapacitat i Dependència, de data 2 de desembre de 2013, que revisava el programa d'atenció personal (d'ara en avant PIA), en el sentit d'establir la participació d'aquest en el cost del servei que té reconegut en 149,02 €/mes. Fem els pronunciaments següents:

A. Pel que fa al recurs indirecte contra l'Ordre 21/2012, de 25 d'octubre, de la Conselleria de Justícia i Benestar Social, per la qual es regulen els requisits i les condicions d'accés al programa d'atenció a les persones i a les seues famílies en el marc del Sistema per a l'Autonomia i Atenció a la Dependència a la Comunitat Valenciana, s'anul·len els articles 17.7, 19, 20, el capítol VIII i la disposició addicional primera.

B. Pel que fa al recurs directe, s'anul·len les resolucions recorregudes per ser contràries segons dret. Es reconeix el dret a mantindre la plaça en règim de gratuïtat, almenys fins que li fixen el copagament amb les noves normes amb rang de llei dictades per la Generalitat Valenciana. Es reconeix, igualment, el dret a la devolució de les quantitats abonades, llevat que li hagen fet una nova fixació de copagament d'acord amb la Llei 7/2014, de 22 de desembre, des d'aquest moment tindria cobertura legal.

C. Una vegada siga ferma aquesta resolució, publiquen els preceptes anul·lats de l'Ordre 21/2012 en el *Diari Oficial de la Comunitat Valenciana*.

D. Es desestima la resta de les pretensions.

E. No es fa expressa imposició de costes a cap de les parts pel fet de tractar-se d'una estimació parcial.

Quan pertoque i amb certificació literal d'aquesta resolució, torneu l'expedient administratiu al centre d'on prové.

Aquesta és la nostra sentència, que pronunciem, manem i firmem.

Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana

*Información pública de la sentencia dictada en el recurso
contencioso-administrativo número 5/420/2014. [2016/4988]*

La lettrada de la Administración de Justicia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de la Comunidad Autónoma Valenciana, Sección Quinta, hace saber que en el recurso contencioso-administrativo seguido en esta sala bajo el número 5/000420/2014, interpuesto por Miguel Ángel Hernández Campos, se ha interpuesto contra Resolución de la directora general de Personas con Discapacidad y Dependencia, de 2 de diciembre de 2013, por la que se modifica el programa individual de atención a Miguel Ángel Hernández Campos, se ha dictado Sentencia número 237/2016, de fecha 8 de marzo de 2016, cuyo encabezamiento y fallo literalmente dice así:

«Visto por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, compuesta por:

- Presidente: Fernando Nieto Martín.
- Magistrados: José Belmont Mora, Rosario Vidal Mas, Edilberto Narbón Lainez, Begoña García Meléndez.
- Sentencia número 237/2016.

En el recurso número 420/2014, interpuesto, como parte demandante, Miguel Á. Hernández Campos, representada por el procurador Miguel Castelló Merino y dirigida por la lettrada Rosa Senabre Rodríguez, contra Resolución del secretario autonómico de Personal y Dependencia, de 31 de marzo de 2014, que desestima recurso de alzada contra Resolución de la directora general de Personas con Discapacidad y Dependencia, de fecha 2 de diciembre de 2013, que revisada el programa de atención personal (en adelante PIA), en el sentido de establecer la participación del mismo en el coste del servicio que tiene reconocido en 149,02 €/mes. Habiendo sido parte en autos, como Administración demandada, Generalitat Valenciana (Dirección General de Personas con Discapacidad y Dependencia), representada y dirigida por la Abogacía General de la Generalitat Valenciana, y magistrado ponente, Edilberto Narbón Lainez.

Fallamos

Estimar parcialmente el recurso planteado por Miguel Á. Hernández Campos contra Resolución del secretario autonómico de Personal y Dependencia, de 31 de marzo de 2014, que desestima recurso de alzada contra Resolución de la directora general de Personas con Discapacidad y Dependencia, de fecha 2 de diciembre de 2013, que revisada el programa de atención personal (en adelante PIA), en el sentido de establecer la participación del mismo en el coste del servicio que tiene reconocido en 149,02 €/mes. Se hacen los siguientes pronunciamientos:

A. Respecto del recurso indirecto frente a la Orden 21/2012, de 25 de octubre, de la Conselleria de Justicia y Bienestar Social, por la que se regulan los requisitos y condiciones de acceso al programa de atención a las personas y a sus familias en el marco del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en la Comunitat Valenciana, se anulan los artículos 17.7, 19, 20, capítulo VIII y disposición adicional primera.

B. Respecto del recurso directo, se anulan las resoluciones recurridas por ser contrarias a derecho. Se reconoce el derecho a mantener la plaza en régimen de gratuidad, al menos hasta que le fijen el copago con las nuevas normas con rango de ley dictadas por la Generalitat Valenciana. Se reconoce, igualmente, el derecho a la devolución de las cantidades abonadas, salvo que le hayan hecho nueva fijación de copago con arreglo a la Ley 7/2014, de 22 de diciembre, desde ese momento tendría cobertura legal.

C. Firme la presente resolución, procédase a la publicación de los preceptos anulados de la Orden 21/2012 en el *Diari Oficial de la Comunitat Valenciana*.

D. Se desestima el resto de las pretensiones.

E. No se hace expresa imposición de costas a ninguna de las partes al tratarse de una estimación parcial.

A su tiempo y con certificación literal de la presente, devuélvase el expediente administrativo al centro de su procedencia.

Así, por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

Contra aquesta sentència es pot interposar un recurs de cassació ordinària davant del Tribunal Suprem, de l'article 86 de la Llei 29/1998, es prepararà davant d'aquesta sala en el termini de 10 dies comptats des de l'endemà de la notificació d'aquesta sentència, de conformitat amb l'article 90 de l'esmentada llei.»

Així mateix, s'ha dictat vot particular que, literalment, diu així:

«Vot particular que formula el magistrat Fernando Nieto Martín a la Sentència 221/2016, de 8 de març, que la Secció Cinquena de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana ha dictat en el procés 420/2014.

1. La decisió judicial en relació amb la que va plantejar el vot particular estima, de forma parcial, les pretensions d'invalidesa jurídica i de reconeixement de drets que la part demandant va articular contra un acord de 2 desembre 2013, procedent de la directora general de Persones amb Discapacitat i Dependència –que va ser confirmat, en alçada, el 31 de març de 2014 pel secretari autonòmic d'Autonomia Personal i Dependència. Aquesta és la part dispositiva de l'Acord de 02.12.2013:

«Primer. Revisar el programa individual d'atenció a Miguel Á. Hernández Campos [...], en el sentit d'establir la participació d'aquest en el cost del servei que té reconegut en la quantitat de 149,02 euros, amb efectes del dia 1 de gener de 2014, amb el manteniment de la resta de condicions i requisits establits». La sala:

– Anul·la aquests actes administratius, que van fixar el copagament (o participació de l'usuari en el cost econòmic del servei) vinculat al servei de centre de dia reconegut al senyor Hernández Campos.

– Inclou una correlativa assumpció de drets a favor del sol·licitant de la tutela judicial: «[...] Es reconeix el dret a mantindre la plaça en règim de gratuïtat, almenys fins que li fixen el copagament amb les noves normes amb rang de llei dictades per la Generalitat Valenciana. Es reconeix, igualment, el dret a la devolució de les quantitats abonades, llevat que li hagen fet una nova fixació de copagament d'acord amb la Llei 7/2014, de 22 de desembre, des d'aquest moment tindria cobertura legal».

– Invalida una sèrie de preceptes d'una disposició general (norma). Es tracta de l'Ordre 21/2012, de 25 d'octubre, de la Conselleria de Justícia i Benestar Social, per la qual es regulen els requisits i les condicions d'accés al programa d'atenció a les persones i a les seues famílies en el marc del Sistema per a l'Autonomia i Atenció a la Dependència a la Comunitat Valenciana. La declaració d'invalidesa jurídica arriba a aquests enunciats normatius: articles 17.7, 19, 20, capítol VIII i disposició addicional primera. I, així, en la part dispositiva, estableix que: «estimar parcialment el recurs plantejat per Miguel Á. Hernández Campos contra la Resolució del secretari autonòmic de Personal i Dependència, de 31 de març de 2014, que desestima el recurs d'alçada contra la Resolució de la directora general de Persones amb Discapacitat i Dependència, de data 2 de desembre de 2013, que revisa el programa d'atenció personal (d'ara en avant PIA), en el sentit d'establir la participació d'aquest en el cost del servei que té reconegut en 149,02 €/mes. Es fan els pronunciaments següents:

A. Respecte del recurs indirecte contra l'Ordre 21/2012, de 25 d'octubre, de la Conselleria de Justícia i Benestar Social, per la qual es regulen els requisits i les condicions d'accés al programa d'atenció a les persones i a les seues famílies en el marc del Sistema per a l'Autonomia i Atenció a la Dependència a la Comunitat Valenciana. S'anul·len els articles 17.7, 19, 20, capítol VIII i disposició addicional primera.

B. Respecte del recurs directe, s'anul·len les resolucions recorregudes per ser contràries segons dret. Es reconeix el dret a mantindre la plaça en règim de gratuïtat, almenys fins que li fixen el copagament amb les noves normes amb rang de llei dictades per la Generalitat Valenciana. Es reconeix igualment el dret a la devolució de les quantitats abonades, llevat que li hagen fet una nova fixació de copagament d'acord amb la Llei 7/2014, de 22 de desembre, des d'aquest moment tindria cobertura legal.

C. Una vegada siga ferma aquesta resolució, publiquen els preceptes anul·lats de l'Ordre 21/2012 en el *Diari Oficial de la Comunitat Valenciana*.

D. Es desestima la resta de les pretensions.»

2. «[...] S'anul·len els articles 17.7, 19, 20, capítol VIII i disposició addicional primera», part dispositiva, sentència de 8 de març de 2016.

Frente a la misma cabe recurso de casación ordinaria ante el Tribunal Supremo del artículo 86 de la Ley 29/1998, se preparará ante esta sala en el plazo de 10 días contados desde el siguiente de la notificación de la presente, conforme al artículo 90 de la citada ley.»

Asimismo, se ha dictado voto particular que literalmente dice así:

«Voto particular que formula el magistrado Fernando Nieto Martín a la Sentencia 221/2016, de 8 de marzo, que la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana ha dictado en el proceso 420/2014.

1. La decisión judicial en relación con la que planteó el voto particular estima, de forma parcial, las pretensiones de invalidez jurídica y de reconocimiento de derechos que la parte demandante articuló contra un acuerdo de 2 diciembre 2013, procedente de la directora general de Personas con Discapacidad y Dependencia –que fue confirmado, en alzada, el 31 de marzo de 2014 por el secretario autonómico de Autonomía Personal y Dependencia. Esta es la parte dispositiva del Acuerdo de 02.12.2013:

“Primero. Revisar el programa individual de atención a Miguel Á. Hernández Campos [...], en el sentido de establecer la participación del mismo en el coste del servicio que tiene reconocido en la cantidad de 149,02 euros, con efectos del día 1 de enero de 2014, manteniendo el resto de condiciones y requisitos establecidos”. La sala:

– Anula estos actos administrativos, que fijaron el copago (o participación del usuario en el coste económico del servicio) vinculado al servicio de centro de día reconocido al señor Hernández Campos.

– Incluye una correlativa asunción de derechos a favor del solicitante de la tutela judicial: “[...] Se reconoce el derecho a mantener la plaza en régimen de gratuidad, al menos hasta que le fijen el copago con las nuevas normas con rango de ley dictadas por la Generalitat Valenciana. Se reconoce, igualmente, el derecho a la devolución de las cantidades abonadas, salvo que le hayan hecho nueva fijación de copago con arreglo a la Ley 7/2014, de 22 de diciembre, desde ese momento tendría cobertura legal”.-

– Invalida una serie de preceptos de una disposición general (norma). Se trata de la Orden 21/2012, de 25 de octubre, de la Conselleria de Justicia y Bienestar Social, por la que se regulan los requisitos y condiciones de acceso al programa de atención a las personas y a sus familias en el marco del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en la Comunitat Valenciana. La declaración de invalidez jurídica llega a estos enunciados normativos: artículos 17.7, 19, 20, capítulo VIII y disposición adicional primera. Y, así, en su parte dispositiva, establece que: “estimar parcialmente el recurso planteado por Miguel Á. Hernández Campos contra Resolución del secretario autonómico de Personal y Dependencia, de 31 de marzo de 2014, que desestima recurso de alzada contra Resolución de la directora general de Personas con Discapacidad y Dependencia, de fecha 2 de diciembre de 2013, que revisa el programa de atención personal (en adelante PIA), en el sentido de establecer la participación del mismo en el coste del servicio que tiene reconocido en 149,02 €/mes. Se hacen los siguientes pronunciamientos:

A. Respecto del recurso indirecto frente a la Orden 21/2012, de 25 de octubre, de la Conselleria de Justicia y Bienestar Social, por la que se regulan los requisitos y condiciones de acceso al programa de atención a las personas y a sus familias en el marco del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en la Comunitat Valenciana. Se anulan los artículos 17.7, 19, 20, capítulo VIII y disposición adicional primera.

B. Respecto del recurso directo, se anulan las resoluciones recurridas por ser contrarias a derecho. Se reconoce el derecho a mantener la plaza en régimen de gratuidad, al menos hasta que le fijen el copago con las nuevas normas con rango de ley dictadas por la Generalitat Valenciana. Se reconoce igualmente el derecho a la devolución de las cantidades abonadas, salvo que le hayan hecho nueva fijación de copago con arreglo a la Ley 7/2014, de 22 de diciembre, desde ese momento tendría cobertura legal.

C. Firme la presente resolución, procédase a la publicación de los preceptos anulados de la Orden 21/2012 en el *Diari Oficial de la Comunitat Valenciana*.

D. Se desestima el resto de las pretensiones.”

2. “[...] Se anulan los artículos 17.7, 19, 20, capítulo VIII y disposición adicional primera”, parte dispositiva, sentencia de 8 de marzo de 2016.

a) Àmbit sobre el qual arriba la meua discrepància amb el criteri majoritari de la sala:

«A. Respecte del recurs indirecte contra l'Ordre 21/2012, de 25 d'octubre, de la Conselleria de Justícia i Benestar Social, per la qual es regulen els requisits i les condicions d'accés al programa d'atenció a les persones i a les seues famílies en el marc del Sistema per a l'Autonomia i Atenció a la Dependència a la Comunitat Valenciana. S'anul·len els articles 17.7, 19, 20, capítol VIII i disposició adicional primera» (part dispositiva). Aquesta és la part de la sentència amb què no hi estic d'acord. La decisió que la sala pren en les actuacions 420/2014 explica, en el fonament de dret quart, quins són els «[...] motius del recurs que planteja la part». Entre aquests, n'esmenta dos: «[...] 2. Nul·litat dels criteris de participació econòmica de l'usuari en el sistema d'atenció a la dependència, introduïts per l'Ordre 21/2012, de 25 d'octubre, de la Conselleria de Justícia i Benestar Social, basant-se sobre que els criteris mínims de participació els ha de fixar l'Estat. 3. Infracció de la jurisprudència de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de València, quant a la improcedència del copagament i la falta de motivació». La Sentència 221/2016 no coincideix amb l'argument d'impugnació número 2. De fet, la major part del contingut explicatiu que conté se cenyeix a justificar el per què no és correcta l'afirmació mantinguda per la defensa al parer de Miguel Àngel que per a poder introduir uns criteris de «participació econòmica de l'usuari» en el servei de «Centre Ocupacional Francisco Esteve, Paterna», que li va ser reconegut per l'acord del secretari autonòmic d'Autonomia Personal i Dependència, de 12 juliol 2010 (que és quan es va aprovar un programa individual d'atenció a favor seu), resultava ineludible l'existència d'una regulació normativa prèvia per part de l'Administració de l'Estat. La decisió judicial, després d'un ampli examen de la distribució competencial entre l'Estat i la Comunitat Valenciana en el marc dels serveis socials i dependència («Cinquè. La primera qüestió que cal dilucidar serà examinar la competència de l'Estat i les comunitats autònomes per a regular el copagament»), cosa que ocupa les pàgines 6 a 9 de la sentència, en les que van de la 10 a la 14 (fonament de dret seté), comprova si d'aquesta distribució competencial s'exhala la conseqüència anul·lativa propugnada pel senyor Hernández Campos.

b) Com acabem d'anotar, el resultat conclusiu a què arriba la sentència de 8 de març de 2016 és negatiu. És a dir, l'Ordre 21/2012, de 25 d'octubre, s'acomoda –per a la majoria dels magistrats del tribunal– al repartiment competencial Estat/comunitats autònomes que detalla el fonament de dret cinquè: «[...] Seté. Nul·litat dels criteris de participació econòmica de l'usuari en el sistema d'atenció a la dependència, introduïts per l'Ordre 21/2012». «[...] No compartim l'argument de la part demandant [...]. El problema serà determinar el valor com a base jurídica que garantisca la igualtat dels espanyols en situació de dependència –article 149.1.1 de la CE». «[...] De totes maneres, si adoptem una postura o l'altra això no desemboca en la nul·litat de l'Ordre 21/2012 [...]. Com s'ha exposat, qualsevol de les postures que adoptem desembocarà en la desestimació. 1. [...] El possible exercici de la competència estatal –ex article 149.1.1 de la CE– no impedeix ni limita l'exercici d'una competència plena per part de la comunitat autònoma [...]. 2. Si interpretem que l'Acord del Consell Territorial, publicat en el *Boletín Oficial del Estado* de 3 d'agost de 2012, té força vinculant per a les comunitats autònomes, la part demandant hauria d'haver articulat el seu recurs fixant la forma, el mode i la manera en què l'ordre impugnada vulnera les bases». «[...] El motiu serà desestimat, la Comunitat Valenciana amb l'aprovació de l'Ordre 21/2012 no ha invadit competències de l'Estat ni ha contravengut en el punt estudiat les bases marcades pel Consell Territorial» (Sentència 221/2016, fonament de dret seté).

c) A pesar de no assumir la major part de membres del tribunal un dels motius substancials d'impugnació de les resolucions de 2 de desembre de 2013 i 31 de març de 2014 «[...] per la qual es modifica el programa individual d'atenció de Miguel Àngel Hernández Campos» (títol sota el qual actua l'acord de desembre 2013), aquesta anul·la una part medular de l'Ordre de 25 octubre 2013.

L'anul·lació afecta la íntegra regulació normativa de la «participació econòmica del beneficiari en el cost del servei» –nom sota el qual actua el capítol VIII– i la disposició adicional primera, la rúbrica del qual és la de «Capacitat econòmica de la persona beneficiària». A més, declara que els articles 19 i 20 i un determinat paràgraf del 17 (el 7é), tampoc acomoden la seua dicció a l'ordenament legal aplicable: «[...] Article

a. Àmbit sobre el que llega mi discrepància con el criterio mayoritario de la sala:

«A. Respecto del recurso indirecto frente a la Orden 21/2012, de 25 de octubre, de la Conselleria de Justicia y Bienestar Social, por la que se regulan los requisitos y condiciones de acceso al programa de atención a las personas y a sus familias en el marco del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en la Comunitat Valenciana. Se anulan los artículos 17.7, 19, 20, capítulo VIII y disposición adicional primera» (parte dispositiva). Ésta es la parte de la sentencia con la que no estoy de acuerdo. La decisión que la sala toma en los autos 420/2014 explica, en el fundamento de derecho cuarto, cuáles son los «[...] motivos del recurso que plantea la parte». Entre ellos menciona estos dos: «[...] 2. Nulidad de los criterios de participación económica del usuario en el sistema de atención a la dependencia, introducidos por la Orden 21/2012, de 25 de octubre, de la Conselleria de Justicia y Bienestar Social, en base a que los criterios mínimos de participación deben venir fijados por el Estado. 3. Infracción de la jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Valencia, en cuanto a la improcedencia del copago y la falta de motivación». La Sentencia 221/2016 no coincide con el argumento de impugnación número 2. De hecho, la mayor parte del contenido explicativo que contiene se ciñe a justificar el por qué no es correcta la afirmación mantenida por la defensa en juicio de Miguel Àngel de que para poder introducir unos criterios de «participación económica del usuario» en el servicio de «Centro Ocupacional Francisco Esteve, Paterna», que le fue reconocido por acuerdo del secretario autonómico de Autonomía Personal y Dependencia, de 12 julio 2010 (que es cuando se aprobó un programa individual de atención a su favor), resultaba ineludible la existencia de una previa regulación normativa por parte de la Administración del Estado. La decisión judicial, tras un amplio examen de la distribución competencial entre Estado y Comunitat Valenciana en el marco de los servicios sociales y dependencia («Quinto. La primera cuestión a dilucidar será examinar la competencia del Estado y comunidades autónomas para regular el copago»), lo que ocupa las páginas 6.ª a 9.ª de la sentencia, en las que van de la 10.ª a la 14.ª (fundamento de derecho séptimo), comprueba si de esa distribución competencial se exhala la consecuencia anulatoria propugnada por el señor Hernández Campos.

b. Como acabamos de anotar, el resultado conclusivo al que llega la sentencia de 8 de marzo de 2016 es negativo. Es decir, la Orden 21/2012, de 25 de octubre, se acomoda –para la mayoría de magistrados del tribunal– al reparto competencial Estado/comunidades autónomas que detalla el fundamento de derecho quinto: «[...] Séptimo. Nulidad de los criterios de participación económica del usuario en el sistema de atención a la dependencia, introducidos por la Orden 21/2012». «[...] No compartimos el argumento de la parte demandante [...]. El problema será determinar el valor como base jurídica que garantice la igualdad de los españoles en situación de dependencia –artículo 149.1.1 de la CE». «[...] De todas formas, adoptemos una u otra postura no desemboca en la nulidad de la Orden 21/2012 [...]. Como se ha expuesto, cualquiera de las posturas que adoptemos va a desembocar en la desestimación. 1. [...] El posible ejercicio de la competencia estatal –ex artículo 149.1.1 de la CE– no impide ni limita el ejercicio de una competencia plena por parte de la comunidad autónoma [...]. 2. Si interpretamos que el Acuerdo del Consejo Territorial publicado en el *Boletín Oficial del Estado* de 3 de agosto de 2012, tiene fuerza vinculante para las comunidades autónomas, la parte demandante tendría que haber articulado su recurso fijando la forma, modo y manera en que la orden impugnada vulnera las bases». «[...] El motivo va a ser desestimado, la Comunitat Valenciana con la aprobación de la Orden 21/2012 no ha invadido competencias del Estado ni ha contravenido en el punto estudiado las bases marcadas por el Consejo Territorial» (Sentencia 221/2016, fundamento de derecho séptimo).

c. A pesar de no asumir la mayor parte de miembros del tribunal uno de los motivos sustanciales de impugnación de las resoluciones de 2 de diciembre de 2013 y 31 de marzo de 2014 «[...] por la que se modifica el programa individual de atención de Miguel Àngel Hernández Campos» (título bajo el que actúa el acuerdo de diciembre 2013), la misma anula una parte medular de la Orden de 25 octubre 2013.

– La anul·lació afecta a la íntegra regulació normativa de la «participació econòmica del beneficiari en el cost del servei» –nombre bajo el que actúa el capítol VIII– y disposición adicional primera, cuya rúbrica es la de «Capacidad económica de la persona beneficiaria». Además, declara que los artículos 19 y 20 y un determinado párrafo del 17 (el 7.º), tampoco acomodan su dicción al ordenamiento legal aplicable:

17. Quantia màxima i intensitat de les ajudes [...]. Article 19. Quantia de la prestació econòmica vinculada al servei i d'assistència personal [...]. Article 20 [...].»

d) L'origen de l'anul·lació té a veure amb la circumstància que l'Ordre 21/2012, de 25 d'octubre, va passar a formar part de l'ordenament jurídic de la Comunitat Valenciana sense que, amb anterioritat, s'haguera complert amb un rellevant requisit jurídic. Aquest era el de comptar amb una previsió normativa, en una norma amb rang de llei, dels elements bàsics de la figura tributària (taxa) en què queden emmarcats els serveis i les prestacions econòmiques del Sistema per a l'Autonomia i Atenció a la Dependència a la Comunitat Valenciana. La imperiosa necessitat de complir amb aquesta exigència deriva de l'existència de dues decisions emeses per aquesta sala contenciosa administrativa – que són fermes segons dret – que ho imposen: «[...] Sisé. El primer dels motius era la nul·litat del règim i les quanties dels preus públics que cal percebre en l'àmbit dels serveis socials introduïts en el Decret 113/2013, de 2 d'agost [...]. No examinarem aquest motiu, hi ha dues resolucions fermes que l'han eliminat en execució de dues sentències fermes d'aquesta sala i Secció Tercera: 1. Resolució de 30 de setembre de 2015 [...] ordena la publicació de la dispositiva de la sentència d'1 d'octubre de 2014 [...], que declara la nul·litat de ple dret del Decret 113/2013» (pàgina 9, Sentència 221/2016). Després d'aquesta constatació, en el fonament de dret desé, pàgina 17, explica la raó d'accedir a la pretensió d'anul·lació de part de l'ordre d'octubre de 2012, que regula els requisits i les condicions d'accés al programa d'atenció a les persones i a les seues famílies en el marc del Sistema per a l'Autonomia i Atenció a la Dependència a la Comunitat Valenciana: «[...] De totes maneres, anul·larem l'Ordre 21/2012 impugnada quant als articles que fixen els criteris del copagament per dues raons:

a) Per la pròpia coherència, hi ha dues sentències fermes sala i Secció Tercera número 3429/2014, d'1 octubre de 2014, i número 4088/2014, de 20 de novembre, de 2014, que anul·len per considerar el copagament una taxa i no tindre cobertura de norma amb rang de llei en el moment de dictar-se l'ordre impugnada.

b) La Generalitat Valenciana en dues normes amb rang de llei ha assumit el criteri. El Decret Legislatiu 1/2005, de 25 de febrer, del Consell, Text Refós de la Llei de Taxes de la Generalitat, ha sigut modificat per la Llei 7/2014, de 22 de desembre, de mesures fiscals, de gestió administrativa i financera i d'organització de la Generalitat, introdueix un nou capítol II, en el títol XI, «Taxes per la prestació de serveis d'atenció social», en l'article 313.bis i següents du a terme la quantificació de les taxes. Així mateix, Llei 10/2015, de 29 de desembre, de mesures fiscals, de gestió administrativa i financera, i d'organització de la Generalitat.

e. En fi, el fonament de dret onzé detalla *in situ* que: «Onzé. Quant als preceptes que seran objecte d'anul·lació convé analitzar-los separatament, no podem anul·lar l'Ordre 21/2012 en la seua integritat perquè la reserva de llei es refereix als aspectes de quantificació de la capacitat econòmica i fixació dels criteris de participació dels beneficiaris –copagament– la resta de l'ordre no es qüestiona per aquesta causa.

1. L'article 17.7 de l'Ordre 21/2012, estableix que l'actualització de les quanties de les prestacions que es fixe per normativa, serà aplicable de manera directa, sense necessitat de revisar o modificar la resolució d'aprovació del programa individual d'atenció. El precepte ha d'anul·lar-se pel fet de no ajustar-se als paràmetres de l'article 19.5 de la Llei 8/1989, de 13 d'abril, de Taxes i Preus Públics, és a dir, les lleis de pressupostos autoritzen l'augment o ajust de la taxa, i es pot aplicar automàticament, sense necessitat de revisar el PIA. Falla en el suport legal, en prendre l'ordre com a base la Llei 11/2003 que la configurava com un preu públic.

2. Els articles 19, 20, capítol VIII i disposició addicional primera han d'anul·lar-se pel mateix motiu del punt anterior. Falta de cobertura legal en el moment de dictar-se l'ordre».

3. Motius que funden la redacció d'aquest vot particular.

a) En opinió del magistrat que redacta aquest vot particular, és correcta la conseqüència jurídica d'anul·lar els actes administratius que Miguel Ángel Hernández Campos impugna en el procés 42/2014, actes que, com s'ha vist al principi del vot, tenen aquest abast: «Primer. Revisar el programa individual d'atenció a Miguel Á. Hernández Campos [...], en el sentit d'establir la participació d'aquest en el cost del servei

«[...] Artículo 17. Cuantía máxima e intensidad de las ayudas [...]. Artículo 19. Cuantía de la prestación económica vinculada al servicio y de asistencia personal [...]. Artículo 20 [...]».

d. El origen de la anul·lació tiene que ver con la circunstancia de que la Orden 21/2012, de 25 de octubre, pasó a formar parte del ordenamiento jurídico de la Comunitat Valenciana sin que, con anterioridad, se hubiese cumplido con un relevante requisito jurídico. Éste era el de contar con una previsión normativa, en una norma con rango de ley, de los elementos básicos de la figura tributaria (tasa) en la que quedan enmarcados los servicios y prestaciones económicas del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en la Comunitat Valenciana. La imperiosa necesidad de cumplir con esa exigencia deriva de la existencia de dos decisiones emitidas por esta sala de lo Contencioso-Administrativo –que son firmes en derecho– que lo imponen: “[...] Sexto. El primero de los motivos era la nulidad del régimen y las cuantías de los precios públicos a percibir en el ámbito de los servicios sociales introducidos en el Decreto 113/2013, de 2 de agosto [...]. No vamos a examinar este motivo, existen dos resoluciones firmes que lo han eliminado en ejecución de dos sentencias firmes de esta sala y Sección Tercera: 1. Resolución de 30 de septiembre de 2015 [...] ordena la publicación del fallo de la sentencia de 1 de octubre de 2014 [...], que declara la nulidad de pleno derecho del Decreto 113/2013” (página 9.^a, Sentencia 221/2016). Tras esta constatación, en el fundamento de derecho décimo, página 17.^a, explica la razón de acceder a la pretensión de anul·lació de parte de la orden de octubre 2012, que regula los requisitos y condiciones de acceso al programa de atención a las personas y a sus familias en el marco del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en la Comunitat Valenciana: “[...] De cualquier forma, vamos a proceder a anular la Orden 21/2012 impugnada en cuanto a los artículos que fijan los criterios del copago por dos razones:

a. Por coherencia de la propia, existen dos sentencias firmes sala y Sección Tercera número 3429/2014, de 1 octubre de 2014, y número 4088/2014, de 20 de noviembre, de 2014, que anulan por considerar el copago una tasa y no tener cobertura de norma con rango de ley en el momento de dictarse la orden impugnada.

b. La Generalitat Valenciana en dos normas con rango de ley ha asumido el criterio. El Decreto Legislativo 1/2005, de 25 de febrero, del Consell, Texto Refundido de la Ley de Tasas de la Generalidad, ha sido modificado por Ley 7/2014, de 22 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalidad, introduce un nuevo capítulo II, en el título XI, “Tasas por la prestación de servicios de atención social”, en el artículo 313.bis y siguientes lleva a cabo la cuantificación de las tasas. Asimismo, Ley 10/2015, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat.

e. En fin, el fundamento de derecho undécimo detalla *in situ* que: «Undécimo. En cuanto a los preceptos que van a ser objeto de anul·lació conviene analizarlos separatament, no podemos anular la Orden 21/2012 en su integritad pues la reserva de ley se refiere a los aspectos de cuantificación de la capacidad económica y fijación de los criterios de participación de los beneficiarios –copago– el resto de la orden no se cuestiona por esta causa.

1. El artículo 17.7 de la Orden 21/2012, establece que la actualización de las cuantías de las prestaciones que se fije por normativa, será de aplicación directa, sin necesidad de revisar o modificar la resolución de aprobación del programa individual de atención. El precepto debe anularse por no ajustarse a los parámetros del artículo 19.5 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, es decir, las leyes de presupuestos autorizan el aumento o ajuste de la tasa, y se puede aplicar automáticamente, sin necesidad de revisar el PIA. Falla en el soporte legal, al tomar la orden como base la Ley 11/2003 que lo configuraba como un precio público.

2. Los artículos 19, 20, capítulo VIII y disposición adicional primera deben anularse por el mismo motivo del punto anterior. Falta de cobertura legal en el momento de dictarse la orden».

3. Motivos que fundan la redacción de este voto particular.

a. En opinión del magistrado que redacta este voto particular, es correcta la consecuencia jurídica de anular los actos administrativos que Miguel Ángel Hernández Campos impugna en el proceso 42/2014, actos que, como se ha visto al principio del voto, tienen este alcance: «Primero. Revisar el programa individual de atención a Miguel Á. Hernández Campos [...], en el sentido de establecer la participación del mismo

que té reconegut en la quantitat de 149,02 euros, amb efectes del dia 1 de gener de 2014, mantenint-ne la resta de condicions i requisits establits” (part dispositiva, resolució de la directora general de Persones amb Discapacitat i Dependència, de 2 desembre 2013). I estimo que és correcte (i ineludible) a la vista que hi ha dues resolucions judicials fermes procedents d’aquesta sala contenciosa administrativa que ho imposen. Aquestes resolucions (es tracta de SSTSJCV, Tercera, 3429 i 4088/2014) han considerat que la participació econòmica de l’usuari en el cost dels serveis que presta el Sistema per a l’Autonomia i Atenció a la Dependència (SAAD) a la Comunitat Valenciana disposa dels trets propis de les taxes. I que, això així, era indispensable l’aprovació prèvia d’una norma, amb rang de llei, que establira els traços característics d’aquesta participació: “[...] En l’àmbit de la Comunitat Valenciana és palès que no hi ha cap normativa legal que regule els preus públics reglamentats en el Decret 113/2013, de manera que ha sigut l’Administració de la Generalitat Valenciana la que ha creat aquesta prestació patrimonial de caràcter públic i ha regulat el seu règim i quanties, exercitant la seua potestat reglamentària sense respecte al principi constitucional de reserva de llei, sense acatar tampoc la legalitat tributària”. “[...] és necessari determinar que el Decret controvertit manca de llei de cobertura, infringeix de manera frontal el principi de reserva de llei i, fins i tot en el supòsit de tractar-se realment de preus públics, tampoc podria dir-se que respectara l’esmentat principi, no corresponent a l’Administració de la Generalitat sinó a les Corts Valencianes crear i regular els elements essencials de la taxa que cal percebre en l’àmbit dels serveis socials (STSJCV, 3a, 3429/2014, d’1 d’octubre)”.

b. Amb el que no hi estic d’acord és amb una de les conseqüències jurídiques que la Sentència 221/2016 destil·la de tal dissonància: “[...] A. Respecte del recurs indirecte contra l’Ordre 21/2012, de 25 d’octubre, de la Conselleria de Justícia i Benestar Social, per la qual es regulen els requisits i les condicions d’accés al programa d’atenció a les persones i a les seues famílies en el marc del Sistema per a l’Autonomia i Atenció a la Dependència a la Comunitat Valenciana. S’anul·len els articles 17.7, 19, 20, capítol VIII i disposició addicional primera” (dispositiva). Sota el meu punt de vista, els actes administratius de 2 desembre 2013 i 31 de març de 2014 van haver de ser anul·lats per quant que es van adoptar sense comptar amb una norma prèvia, amb rang de llei formal, que regulara els elements més importants de la participació de l’usuari en els serveis previstos per l’Ordre 21/2012, de 25 d’octubre, que, com diu la STSJCV, 3a, 3429/2014, d’1 d’octubre: “[...] convindrà assentar que el copagament regulat en el Decret 112/2013 com a preu públic és, en la realitat jurídica, una taxa, que afecta un servei essencial i imprescindible com és l’assistència social a ancians i persones amb discapacitat”. No obstant això, crec que no existia cap imperiosa necessitat d’anul·lar la norma la legalitat de la qual és qüestionada per la part actora de les actuacions 420/2014. I no existia atès que la norma, *per se*, acomoda fidelment la seua dicció a l’ordenament legal aplicable. Aquesta correlació entre l’ordre de 25 de setembre de 2012 i el dret és examinada, amb notable amplitud i precisió jurídica, per la Sentència 221/2016, que conclou que: “[...] la Comunitat Valenciana amb l’aprovació de l’Ordre 21/2012 no ha invadit competències de l’Estat ni ha contravengut en el punt estudiat les bases marcades pel Consell Territorial” (fonament de dret sèptim, *in fine*). Si això és així, ¿era ineludible invalidar el règim de participació dels usuaris en el cost dels serveis previstos en el Sistema per a l’Autonomia i Atenció a la Dependència a la Comunitat Valenciana, juntament amb el càlcul de la seua capacitat econòmica? Per a mi no ho és. Explique en el següent apartat expositiu les meues raons.

c) Les raons que abonen la solució que estimo com més plausible segons dret (solució que detalle en el punt 4t d’aquest vot particular) són les següents:

– La circumstància que l’Ordre 21/2012, de 25 d’octubre, necessite d’una norma amb rang de llei formal que definisca els grans trets que presenta la taxa de participació dels usuaris en els serveis del Sistema per a l’Autonomia i Atenció a la Dependència, suposarà la insuficiència d’aquesta ordre per a regular i imposar el copagament als usuaris d’aquests serveis. No, en canvi, l’anul·lació d’aquesta per contrariar l’ordenament legal aplicable.

– L’Ordre 21/2012 no està afectada per cap dels supòsits d’invalidesa jurídica previstos en l’article 51 de la Llei de Procediment Administratiu, de 26 de novembre de 1992:

en el coste del servicio que tiene reconocido en la cantidad de 149,02 euros, con efectos del día 1 de enero de 2014, manteniendo el resto de condiciones y requisitos establecidos” (parte dispositiva, resolución de la directora general de Personas con Discapacidad y Dependencia, de 2 diciembre 2013). Y estimo que es correcto (e ineludible) a la vista de que existen dos resoluciones judiciales firmes procedentes de esta sala de lo contencioso-administrativo que lo imponen. Estas resoluciones (se trata de SSTSJCV, Tercera, 3429 y 4088/2014) han considerado que la participación económica del usuario en el coste de los servicios que presta el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) en la Comunitat Valenciana dispone de los rasgos propios de las tasas. Y que, ello así, era indispensable la previa aprobación de una norma, con rango de ley, que estableciese los trazos característicos de esa participación: “[...] En el ámbito de la Comunidad Valenciana es patente que no existe ninguna normativa legal que regule los precios públicos reglamentados en el Decreto 113/2013, de manera que ha sido la Administración de la Generalitat Valenciana la que ha creado esta prestación patrimonial de carácter público y regulado su régimen y cuantías, ejercitando su potestad reglamentaria sin respeto al principio constitucional de reserva de ley, sin acatar tampoco la legalidad tributaria”. “[...] es preciso determinar que el Decreto controvertido carece de ley e, incluso en el supuesto de tratarse realmente de precios públicos, tampoco podría decirse que respetara dicho principio, no correspondiendo a la Administración de la Generalitat sino a Les Corts Valencianes crear y regular los elementos esenciales de la tasa a percibir en el ámbito de los servicios sociales (STSJCV, 3.ª, 3429/2014, de 1 de octubre)”.

b. Con lo que no estoy de acuerdo es con una de las consecuencias jurídicas que la Sentencia 221/2016 destila de tal dissonancia: “[...] A. Respecto del recurso indirecto frente a la Orden 21/2012, de 25 de octubre, de la Conselleria de Justicia y Bienestar Social, por la que se regulan los requisitos y condiciones de acceso al programa de atención a las personas y a sus familias en el marco del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en la Comunitat Valenciana. Se anulan los artículos 17.7, 19, 20, capítulo VIII y disposición adicional primera” (fallo). Bajo mi punto de vista, los actos administrativos de 2 diciembre 2013 y 31 de marzo de 2014 debieron ser anulados por cuanto que se adoptaron sin contar con una previa norma, con rango de ley formal, que regulase los elementos más importantes de la participación del usuario en los servicios previstos por la Orden 21/2012, de 25 de octubre, que, como dice la STSJCV 3.ª, 3429/2014, de 1 de octubre: “[...] convendrá sentar que el copago regulado en el Decreto 112/2013 como precio público es, en la realidad jurídica, una tasa, que afecta a un servicio esencial e imprescindible como es la asistencia social a ancianos y personas con discapacidad”. Sin embargo, creo que no existía ninguna imperiosa necesidad de anular la norma cuya legalidad es cuestionada por la parte actora de los autos 420/2014. Y no existía dado que la norma, *per se*, acomoda fielmente su dicción al ordenamiento legal aplicable. Esa correlación entre orden de 25 de septiembre de 2012 y el derecho es examinada, con notable amplitud y precisión jurídica, por la sentencia 221/2016, que concluye que: “[...] la Comunitat Valenciana con la aprobación de la Orden 21/2012 no ha invadido competencias del Estado ni ha contravenido en el punto estudiado las bases marcadas por el Consejo Territorial” (fundamento de derecho séptimo, *in fine*). Si eso es así, ¿era ineludible invalidar el régimen de participación de los usuarios en el coste de los servicios previstos en el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en la Comunitat Valenciana, junto con el cálculo de su capacidad económica? Para mí no lo es. Explico en el siguiente apartado expositivo mis razones.

c. Las razones que abonan la solución que estimo como más plausible en derecho (solución que detallo en el punto 4.º de este voto particular) son las siguientes:

– La circunstancia de que la Orden 21/2012, de 25 de octubre, precise de una norma con rango de ley formal que defina los grandes rasgos que presenta la tasa de participación de los usuarios en los servicios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, va a suponer la insuficiencia de esta orden para regular e imponer el copago a los usuarios de tales servicios. No, en cambio, la anulación de la misma por contrariar el ordenamiento legal aplicable.

– La Orden 21/2012 no está afectada por ninguno de los supuestos de invalidez jurídica previstos en el artículo 51 de la Ley de Procedimiento Administrativo, de 26 de noviembre de 1992:

«1. Les disposicions administratives no podran vulnerar la constitució o les lleis ni regular aquelles matèries que la Constitució o els estatuts d'autonomia reconeixen de la competència de les Corts Generals o de les assemblees legislatives de les comunitats autònomes.

2. Cap disposició administrativa podrà vulnerar els preceptes d'una altra de rang superior.

3. Les disposicions administratives s'ajustaran a l'ordre jeràrquic que establisquen les lleis.»

– El criteri jurídic a què arribe és el mantingut pel legislador de la Comunitat Valenciana (les Corts), pel fet de no haver emés una nova norma reglamentària en substitució de l'Ordre de 25 octubre 2012 una vegada publicat en el *Diari Oficial de la Comunitat* la part dispositiva de les sentències d'aquest tribunal, Secció Tercera, que anul·len el Decret 113/2013, de 2 d'agost, del Consell, pel qual s'estableix el règim i les quanties dels preus públics que cal percebre en l'àmbit dels serveis socials.

– El legislador autonòmic el que ha fet, a partir d'aquesta publicació (Acord 30.09.2015, de la Secretaria Autonòmica de Serveis Socials i Autonomia Personal), i fins i tot amb anterioritat a aquesta, és modificar la Llei Autonòmica de Taxes pel que fa a les taxes de benestar social.

– La modificació s'ha produït al través de les successives lleis de mesures fiscals, de gestió administrativa i financera i d'organització de la Generalitat per als anys 2015 i 2016: Llei 7/2014, de 22 de desembre, i Llei 10/2015, de 29 de desembre.

– L'aprovació d'aquestes dues normes és, precisament, un dels dos motius que avala, per a la Sentència de 8 març 2016, l'anul·lació de l'Ordre 21/2012: “[...] De totes maneres, procedirem a anul·lar l'Ordre 21/2012 [...] per dues raons [...]. b) La Generalitat Valenciana en dues normes amb rang de llei n'ha assumit el criteri” (fonament de dret onzè).

– Tanmateix, les lleis de 22 de desembre de 2014 i 29 de desembre de 2015 el que fan és descriure els elements essencials de la taxa en què es materialitza la participació de l'usuari en els serveis del Sistema per a l'Autonomia i Atenció a la Dependència –i, per a allò que interessa en les actuacions 420/2014, “[...] suprimint-ne la taxa per la prestació del servei de centre de dia o nit, que s'exigia a persones grans i persones amb discapacitat”.

– “[...] Article 313.bis. Regles generals de determinació de la quota [...]. Article 313. Ter. Període impositiu, meritació i pagament [...]. Secció II. Taxa per la prestació del servei d'atenció residencial. Article 313. Quater. Fet imposable [...] subjecte passiu [...] càlcul de la quota [...]” (Llei 10/2015, de 29 de desembre).

– En la mateixa data d'aprovació de la Llei de 22 desembre 2014, la Conselleria de Benestar Social va aprovar l'Ordre 34/2014, de 22 de desembre, que varia la 21/2012 en uns aspectes que coincideixen amb aquells que ha donat lloc a l'anul·lació parcial d'aquesta norma per la Sentència 221/2016: “[...] El sistema d'atenció a la dependència reconeix un conjunt de serveis i prestacions, els beneficiaris, d'acord amb la llei i la seua capacitat econòmica, han participar i contribuir econòmicament per a la seua provisió o prestació corresponent. Els mecanismes per a la determinació de la quantia de les prestacions econòmiques i determinats serveis són objecte de revisió per aquesta ordre” (Preàmbul).

– Ara és necessari recordar, com fa la sentència de 8 març 2016, que la participació del reglament en matèria de taxes es troba legalment prevista: “[...] matisant que la reserva de llei no impedeix la intervenció el reglament quant als elements de quantificació de la taxa, en cas contrari no existirien les ordenances fiscals. La Llei 8/1989, de 13 d'abril, de Taxes i Preus Públics [...] ha establert en l'article 10 el principi de legalitat respecte dels elements essencials (fet imposable, meritació, subjectes, elements quantitius essencials) permetent-ne l'actuació del reglament per a determinar els elements quantitius” (fonament de dret desé).

– L'ordre és coherent i respecta la regulació que, pel que fa a la capacitat econòmica i participació del beneficiari en el cost dels serveis del Sistema per a l'Autonomia i Atenció a la Dependència, fixa la resolució de la Secretaria d'Estat de Serveis Socials i Igualtat, de 13 de juliol de 2012, que publica l'acord a què va arribar el Consell Territorial del Sistema per a l'Autonomia i Atenció a la Dependència en la reunió de 10 de juliol.

“1. Las disposiciones administrativas no podrán vulnerar la constitución o las leyes ni regular aquellas materias que la Constitución o los estatutos de autonomía reconocen de la competencia de las Cortes Generales o de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas.

2. Ninguna disposición administrativa podrá vulnerar los preceptos de otra de rango superior.

3. Las disposiciones administrativas se ajustarán al orden jerárquico que establezcan las leyes.”

– El criterio jurídico al que lleigo es el mantenido por el legislador de la Comunitat Valenciana (Les Corts), al no haber emitido una nueva norma reglamentaria en sustitución de la Orden de 25 octubre 2012 una vez publicado en el *Diari Oficial de la Comunitat* la parte dispositiva de las sentencias de este tribunal, Sección Tercera, que anulan el Decreto 113/2013, de 2 de agosto, del Consell, por el que se establece el régimen y las cuantías de los precios públicos a percibir en el ámbito de los servicios sociales.

– El legislador autonómico lo que ha hecho, a partir de esa publicación (Acuerdo 30.09.2015, de la Secretaria Autonòmica de Servicios Sociales y Autonomia Personal), e incluso con anterioridad a la misma, es modificar la Ley Autonómica de Tasas en lo relativo a las tasas de bienestar social.

– La modificación se ha producido al través de las sucesivas leyes de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat para los años 2015 y 2016: Ley 7/2014, de 22 de diciembre, y Ley 10/2015, de 29 de diciembre.

– La aprobación de estas dos normas es, precisamente, uno de los dos motivos que avala, para la sentencia de 8 marzo 2016, la anulación de la Orden 21/2012: “[...] De cualquier forma, vamos a proceder a anular la Orden 21/2012 [...] por dos razones [...]. b) La Generalidad Valenciana en dos normas con rango de ley ha asumido el criterio” (fundamento de derecho undécimo).

– Sin embargo, las leyes de 22 de diciembre de 2014 y 29 de diciembre de 2015 lo que hacen es describir los elementos esenciales de la tasa en la que se materializa la participación del usuario en los servicios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia –y, para lo que interesa en los autos 420/2014, “[...] suprimiéndose la tasa por la prestación del servicio de centro de día o noche, que se exigía a mayores y personas con discapacidad”.

– “[...] Artículo 313.bis. Reglas generales de determinación de la cuota [...]. Artículo 313. Ter. Periodo impositivo, devengo y pago [...]. Sección II. Tasa por la prestación del servicio de atención residencial. Artículo 313. Quater. Hecho imponible [...] sujeto pasivo [...] cálculo de la cuota [...]” (Ley 10/2015, de 29 de diciembre).

– En la misma fecha de aprobación de la Ley de 22 diciembre 2014, la Conselleria de Bienestar Social aprobó la Orden 34/2014, de 22 de diciembre, que varia la 21/2012 en unos aspectos que coinciden con aquellos que ha dado lugar a la anulación parcial de esta norma por la Sentencia 221/2016: “[...] El sistema de atención a la dependencia reconoce un conjunto de servicios y prestaciones, debiendo los beneficiarios, de acuerdo con la ley y su capacidad económica, participar y contribuir económicamente para su provisión o prestación correspondiente. Los mecanismos para la determinación de la cuantía de las prestaciones económicas y determinados servicios son objeto de revisión por esta orden” (Preámbulo).

– Ahora es necesario recordar, como hace la sentencia de 8 marzo 2016, que la participación del reglamento en sede de tasas se encuentra legalmente prevista: “[...] matizando que la reserva de ley no impide la intervención el reglamento en cuanto a los elementos de cuantificación de la tasa, de lo contrario no existirían las ordenanzas fiscales. La Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos [...] ha establecido en el artículo 10 el principio de legalidad respecto de los elementos esenciales (hecho imponible, devengo, sujetos, elementos cuantitativos esenciales) permitiendo la actuación del reglamento para determinar los elementos cuantitativos” (fundamento de derecho décimo).

– La orden es coherente y respeta la regulación que, en lo que hace a la capacidad económica y participación del beneficiario en el coste de los servicios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, fija la resolución de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, de 13 de julio de 2012, que publica el acuerdo al que llegó el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en su reunión de 10 de julio.

– És absolutament fidel al que conté establert. Serà suficient, per a comprovar-ho, examinar la correlació que hi ha entre l'ampli acord número 3 d'aquest Consell Territorial (sis pàgines del *Boletín Oficial del Estado*, Secció III, del 0 0 03.08.2012) *versus* contingut vigent en l'Ordre 21/2012, de 25 d'octubre. El número tercer actua amb el títol de: “[...] Tercer. Aprobació dels criteris i continguts sobre capacitat econòmica i participació del beneficiari en el cost de les prestacions per a l'autonomia i atenció a la dependència”.

– Del seu abast em limite a destacar ací aquest extrem: “[...] L'article 33 de la llei estableix que el Consell Territorial del Sistema per a l'Autonomia i Atenció a la Dependència haurà de fixar els criteris mínims de participació de les persones beneficiàries en les prestacions, segons el tipus i cost del servei i la seua capacitat econòmica personal [...]. L'objecte d'aquest document és establir els criteris mínims comuns per a la determinació de la capacitat econòmica personal dels beneficiaris del Sistema per a l'Autonomia i Atenció a la Dependència i criteris per a la seua participació econòmica en les prestacions del sistema. No obstant això, les comunitats autònomes o Administració competent, podran establir una major participació del beneficiari en el cost dels serveis i prestacions que resultaria de l'aplicació dels criteris mínims establerts en aquest document”.

– Les fórmules de càlcul per a la participació dels usuaris i conceptes tinguts en compte són idèntics o molt semblants.

– Com subratlla la Sentència 221/2016, l'Ordre 21/2012, de 25 d'octubre, és fins i tot excessivament respectuosa amb els límits jurídics que tenen el seu origen en el títol de participació competencial de l'Estat en el si de la dependència (art. 149.1.1 CE) posat en relació amb el caràcter que presenta el títol competencial de la Comunitat Valenciana: disposar de competència plena en aquesta seu: “[...] L'ordre impugnada en la seua exposició de motius [...] entén que no és procedent adaptar el contingut de la normativa valenciana fins que s'aprove el corresponent reglament estatal [...]. En definitiva, a pesar de no ser conscient l'ordre de la seua pròpia competència exclusiva [...] decideix esperar que l'Estat exercite la seua competència via article 14.7 de la Llei 39/2006” (fonament de dret setè).

– La sentència de 8 de març de 2016 explica en el fonament de dret onzè que la totalitat dels articles i disposicions que anul·la incompleixen l'article 19.5 de la Llei de Taxes i Preus Públics de 13 abril 1989: “[...] Onzè. Quant als preceptes que seran objecte d'anul·lació [...].

1. L'article 17.7 [...] ha d'anul·lar-se per no ajustar-se als paràmetres de l'article 19.5 de la Llei 8/1989, de 13 d'abril, de Taxes i Preus Públics, és a dir, les lleis de pressupostos autoritzen l'augment o ajust de la taxa, i es pot aplicar automàticament, sense necessitat de revisar el PIA. Falla en el suport legal, en prendre l'ordre com a base la Llei 11/2003 que la configurava com un preu públic.

2. Els articles 19, 20, capítol VIII i disposició addicional primera han d'anul·lar-se pel mateix motiu del punt anterior. Falta de cobertura legal en el moment de dictar-se l'ordre”.

– En l'opinió del redactor del vot particular, la falta de suport legal de l'Ordre 21/2012, de 25 d'octubre, no ha de desencadenar l'anul·lació d'una important part del seu contingut. Les conseqüències jurídiques innates a aquesta deficiència s'haurien de constrènyer a l'anul·lació (com jo també propugne) dels actes administratius que s'han emés amb l'empara d'aquesta, en matèria de participació de l'usuari en el cost del servei, fins al moment que compte amb cobertura legal.

– En plena coincidència ací amb el fonament de dret dotzè i la part dispositiva: “[...] B. Respecte del recurs directe, s'anul·len les resolucions recorregudes per ser contràries segons dret. Es reconeix el dret a mantindre la plaça en règim de gratuïtat, almenys fins que li fixen el copagament amb les noves normes amb rang de llei dictades per la Generalitat Valenciana. Es reconeix igualment el dret a la devolució de les quantitats abonades, llevat que li hagen fet nova fixació de copagament d'acord amb la Llei 7/2014, de 22 de desembre, des d'aquest moment tindria cobertura legal”.

4. En funció d'allò que s'ha exposat fins ara, sóc de l'opinió que els actes administratius que es recorren en el procés 420/2014, actes procedents de la Conselleria de Benestar Social de la Generalitat, van haver de ser anul·lats per la sala (pel mateix motiu que apareix en la Sentència 221/2014, de 8 de març). Discrepe, en canvi, de la declaració d'invali-

– Es absolutamente fiel a lo en ella establecido. Baste, para comprobarlo, examinar la correlación que media entre el amplio acuerdo número 3 de este Consejo Territorial (seis páginas del *Boletín Oficial del Estado*, Sección III, del 0 0 03.08.2012) *versus* contenido vigente en la Orden 21/2012, de 25 de octubre. El número tercero actúa bajo el título de: “[...] Tercero. Aprobación de 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”.

– De su alcance me limito a destacar aquí este extremo: “[...] El artículo 33 de la ley establece que el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia habrá de fijar los criterios mínimos de participación de las personas beneficiarias en las prestaciones, según el tipo y coste del servicio y su capacidad económica personal [...]. El objeto de este documento es establecer los criterios mínimos comunes para la determinación de la capacidad económica personal de los beneficiarios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia y criterios para su participación económica en las prestaciones del sistema. No obstante, las comunidades autónomas o Administración competente, podrán establecer una mayor participación del beneficiario en el coste de los servicios y prestaciones de la que resultaría de la aplicación de los criterios mínimos establecidos en este documento”.

– Las fórmulas de cálculo para la participación de los usuarios y conceptos tenidos en cuenta son idénticos o muy similares.

– Como subraya la Sentencia 221/2016, la Orden 21/2012, de 25 de octubre, es incluso excesivamente respetuosa con los límites jurídicos que tienen su origen en el título de participación competencial del Estado en el seno de la dependencia (art. 149.1.1 CE) puesto en relación con el carácter que presenta el título competencial de la Comunitat Valenciana: el de disponer de competencia plena en esa sede: “[...] La orden impugnada en su exposición de motivos [...] entiende que no procede adaptar el contenido de la normativa valenciana hasta que se apruebe el correspondiente reglamento estatal [...]. En definitiva, a pesar de no ser consciente la orden de su propia competencia exclusiva [...] decide esperar a que el Estado ejercite su competencia vía artículo 14.7 de la Ley 39/2006” (fundamento de derecho séptimo).

– La sentencia de 8 de marzo de 2016 explica en el fundamento de derecho undécimo que la totalidad de los artículos y disposiciones que anula incumplen el artículo 19.5 de la Ley de Tasas y Precios Públicos de 13 abril 1989: “[...] Undécimo. En cuanto a los preceptos que van a ser objeto de anulación [...].

1. El artículo 17.7 [...] debe anularse por no ajustarse a los parámetros del artículo 19.5 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, es decir, las leyes de presupuestos autorizan el aumento o ajuste de la tasa, y se puede aplicar automáticamente, sin necesidad de revisar el PIA. Falla en el soporte legal, al tomar la orden como base la Ley 11/2003 que lo configuraba como un precio público.

2. Los artículos 19, 20, Capítulo VIII y disposición adicional primera deben anularse por el mismo motivo del punto anterior. Falta de cobertura legal en el momento de dictarse la orden”.

– En la opinión del redactor del voto particular, la falta de soporte legal de la Orden 21/2012, de 25 de octubre, no ha de desencadenar la anulación de una importante parte de su contenido. Las consecuencias jurídicas ínsitas a esa deficiencia deberían constreñirse a la anulación (como yo también propugno) de los actos administrativos que se han emitido con el amparo de la misma, en sede de participación del usuario en el coste del servicio, hasta el momento en el que cuente con cobertura legal.

– En plena coincidencia aquí con el fundamento de derecho duodécimo y la parte dispositiva: “[...] B. Respecto del recurso directo, se anulan las resoluciones recurridas por ser contrarias a derecho. Se reconoce el derecho a mantener la plaza en régimen de gratuidad, al menos hasta que le fijen el copago con las nuevas normas con rango de ley dictadas por la Generalitat Valenciana. Se reconoce igualmente el derecho a la devolución de las cantidades abonadas, salvo que le hayan hecho nueva fijación de copago con arreglo a la Ley 7/2014, de 22 de diciembre, desde ese momento tendría cobertura legal”.

4. En función de lo expuesto hasta ahora, soy de la opinión de que los actos administrativos que se recorren en el proceso 420/2014, actos procedentes de la Conselleria de Benestar Social de la Generalitat, debieron ser anulados por la sala (por el mismo motivo que aparece en la Sentencia 221/2014, de 8 de marzo). Discrepo, en cambio, de la

desa jurídica d'una sèrie de medul·lars preceptes de l'Ordre 21/2012, de 25 d'octubre, de la Conselleria de Justícia i Benestar Social, per la qual es regulen els requisits i condicions d'accés al programa d'atenció a les persones i a les seues famílies en el marc del Sistema per a l'Autonomia i Atenció a la Dependència a la Comunitat Valenciana.

València, 16 de març de 2016. Fernando Nieto Martín, magistrat.»

I perquè es publique en el *Diari Oficial de la Comunitat Valenciana*, expedisc aquest edicte.

València, 21 de juny de 2016.– La lletrada de l'Administració de Justícia: Carolina León Freijeiro.

declaración de invalidez jurídica de una serie de medulares preceptos de la Orden 21/2012, de 25 de octubre, de la Conselleria de Justicia y Bienestar Social, por la que se regulan los requisitos y condiciones de acceso al programa de atención a las personas y a sus familias en el marco del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en la Comunitat Valenciana.

Valencia, 16 de marzo de 2016. Fernando Nieto Martín, magistrado.»

Y para que se proceda a su publicación en el *Diari Oficial de la Comunitat Valenciana*, expido el presente.

Valencia, 21 de junio de 2016.– La letrada de la Administración de Justicia: Carolina León Freijeiro.