



INFORME JURÍDIC

Data: 25 d'abril de 2016

Assumpte: Projecte d'ordre per la qual es fixen els preus públics de les perícies efectuades a sol·licitud de particulars per l'Institut de Medicina Legal i Ciències Forenses de Catalunya, en les reclamacions extrajudicials per fets relatius a la circulació de vehicles de motor

Sol·licitant: Secretaria de Relacions amb l'Administració de Justícia

1.- ANTECEDENTS

La Secretaria de Relacions amb l'Administració de Justícia ha tramès a aquesta Assessoria Jurídica, en data 1 d'abril de 2016, el text del *Projecte d'ordre per la qual es fixen els preus públics de les perícies efectuades a sol·licitud de particulars per l'Institut de Medicina Legal i Ciències Forenses de Catalunya, en les reclamacions extrajudicials per fets relatius a la circulació de vehicles de motor*, acompanyat d'una memòria general i d'una memòria d'avaluació de l'impacte de les mesures proposades.

L'esmentat Projecte d'ordre ha d'ésser sotmès a informe dels serveis jurídics, de conformitat amb el que disposa l'article 65 de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, en relació amb l'article 4.1.a) de la Llei 7/1996, de 5 de juliol, d'organització dels serveis jurídics de l'Administració de la Generalitat de Catalunya.

2.- ANÀLISI JURÍDICA

2.1 Marc competencial, marc normatiu i habilitació legal

Atès el contingut de l'ordre projectada, cal fer esment de diversos títols competencials, així, en matèria d'Administració de justícia i en matèria de les finances de la Generalitat.

L'Estatut d'Autonomia de Catalunya (en endavant, EAC) dedica el seu títol III al poder judicial a Catalunya, i concretament el capítol III a les competències de la Generalitat sobre l'Administració de justícia, establint, entre altres, competències en matèria de

mitjans materials i de mitjans personals, oficina judicial i institucions i serveis de suport, justícia gratuïta, justícia de pau i de proximitat.

D'acord amb l'article 104 de l'EAC corresponen a la Generalitat els mitjans materials de l'Administració de justícia a Catalunya.

De conformitat amb l'article 105 de l'EAC correspon a la Generalitat, d'acord amb la Llei orgànica del poder judicial, determinar la creació, el disseny, l'organització, la dotació i la gestió de les oficines judicials i dels òrgans i els serveis de suport als òrgans jurisdiccionals, incloent-hi la regulació de les institucions, els instituts i els serveis de medicina forense i de toxicologia.

Finalment, l'article 109 de l'EAC preveu que la Generalitat exerceix, ultra les competències expressament atribuïdes per l'Estatut, totes les funcions i les facultats que la Llei orgànica del poder judicial reconeix al Govern de l'Estat amb relació a l'Administració de justícia a Catalunya, això és, l'anomenada clàusula subrogatòria.

Al seu torn, l'article 202.3 de EAC estableix, entre els recursos que constitueixen les finances de la Generalitat, els ingressos per la percepció dels seus preus públics.

Mitjançant el Decret 466/1982, de 14 d'octubre, el Govern de la Generalitat a través del Departament de Justícia, va assumir les competències que poguessin derivar de l'aplicació dels articles 18, 22, 23 i 24 de l'Estatut d'Autonomia de 1979. Les primeres transferències en matèria d'Administració de justícia es van dur a terme l'any 1990. Així, mitjançant el Reial decret 966/1990, de 20 de juliol, es van traspassar a la Generalitat de Catalunya funcions de l'Administració de l'Estat en matèria de provisió de mitjans materials i econòmics per al funcionament de l'Administració de justícia, les quals van ser objecte d'ampliació, mitjançant posteriors reials decrets.

Pel Decret 217/1990, de 3 de setembre, es van assignar al Departament de Justícia les funcions en matèria de provisió de mitjans materials i econòmics per al funcionament de l'Administració de justícia. Mitjançant el Reial decret 441/1996, d'1 de març, es van traspassar les funcions i els serveis en matèria de mitjans personals al servei de l'Administració de justícia, en els termes que estableixen el Reial decret 249/1996, de 16 de febrer, pel qual s'aprova el Reglament orgànic dels cossos d'oficials, auxiliars i agents al servei de l'Administració de justícia, i el Reial decret 296/1996, de 23 de febrer, pel qual s'aprova el Reglament orgànic del cos de metges forenses. Les funcions i els serveis traspassats a la Generalitat per aquest Reial decret i pel Reial decret 409/1996, d'1 de març, es van assignar al Departament de Justícia mitjançant el Decret 129/1996, de 16 d'abril.

De conformitat amb el Decret 2/2016, de 13 de gener, de creació, denominació i determinació de l'àmbit de competència dels departaments de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, correspon al Departament de Justícia l'exercici de les funcions relacionades amb l'Administració de justícia a Catalunya i la seva modernització (article 3.10.1).

Finalment, cal recordar que, d'acord amb el Decret 194/2013, de 9 de juliol, de reestructuració del Departament de Justícia, correspon a la Secretaria de Relacions amb l'Administració de Justícia, entre d'altres funcions, la de dirigir la gestió dels mitjans personals i dels recursos materials i econòmics de l'Administració de justícia a Catalunya (article 46.2.c), i que de la referida Secretaria en depèn l'Institut de Medicina Legal i Ciències Forenses de Catalunya (article 46.3.f).

Per la seva banda, la Llei orgànica 6/1985, d'1 de juliol, del poder judicial (en endavant, LOPJ), estableix que correspon al Ministeri de Justícia o a l'òrgan competent de la comunitat autònoma amb competències en matèria de justícia proveir els jutjats i tribunals dels mitjans necessaris per al desenvolupament de la seva funció amb independència i eficàcia (article 37).

La regulació actual dels instituts de medicina legal i ciències forenses es preveu a l'article 479 de la LOPJ, en la redacció donada per la Llei orgànica 7/2015, de 21 de juliol. Pel que ara interessa, cal ressenyar el següent:

"1. Els instituts de medicina legal i ciències forenses són òrgans tècnics adscrits al Ministeri de Justícia, o si s'escau a aquelles comunitats autònomes amb competència en la matèria, la missió principal dels quals és auxiliar l'Administració de justícia en l'àmbit de la seva disciplina científica i tècnica.

[...]

3. Mitjançant un reial decret, a proposta del ministre de Justícia i amb l'informe previ del Consell General del Poder Judicial i de les comunitats autònomes que han rebut els traspessos de mitjans per al funcionament de l'Administració de justícia, s'han de determinar les normes generals d'organització i funcionament dels instituts de medicina legal i ciències forenses i d'actuació dels metges forenses i de la resta del personal funcionari o laboral que hi està adscrit, i el Ministeri de Justícia o l'òrgan competent de la comunitat autònoma pot dictar, en l'àmbit de les seves competències respectives, les disposicions pertinents per al seu desplegament i aplicació (...).

[...]

5. Són funcions dels metges forenses:

[...]

d) L'emissió d'informes i dictàmens, a sol·licitud de particulars en les condicions que es determinin per reglament."

En desplegament de les previsions de la LOPJ es va aprovar el Reial decret 386/1996, d'1 de març, pel qual s'aprova el Reglament dels Instituts de Medicina Legal.

Aquesta disposició a l'àmbit de Catalunya va ser el Decret 302/2001, de 20 de novembre, pel qual es va crear l'Institut de Medicina Legal de Catalunya i va aprovar el seu Reglament. El Decret 302/2001 va ser derogat pel Decret 411/2006, de 31 d'octubre, pel qual s'aprova el Reglament de l'Institut de Medicina Legal de Catalunya.

Val a dir que a l'actualitat s'està tramitant un Projecte de decret pel qual es modifica el Reglament de l'Institut de Medicina Legal de Catalunya, aprovat pel Decret 411/2006, de 31 d'octubre, i de la seva denominació com a Institut de Medicina Legal i Ciències Forenses de Catalunya (Projecte de decret que va ser sotmès a la sessió del Consell Tècnic de la Generalitat de 24 de novembre de 2015 –apartat II-, i que, hores d'ara, es troba pendent del corresponent informe del Consell General del Poder Judicial), i que una de les modificacions és, precisament, la del seu article 1.4 (relatiu a les funcions de l'Institut de Medicina Legal i Ciències Forenses de Catalunya) per tal d'adaptar-ho a les previsions de l'article 479.5.d) de la LOPJ.

Com ja s'ha dit, l'article 479.5.d) de la LOPJ (en la redacció donada per la Llei orgànica 7/2015, de 21 de juliol) atribueix als metges forenses la funció d'emetre informes i dictàmens a sol·licitud dels particulars en els casos que es determinin reglamentàriament. Amb això es va pretendre, com posa de relleu el preàmbul del Reial decret 1148/2015, de 18 de desembre, pel qual es regula la realització de perícies a sol·licitud de particulars pels instituts de medicina legal i ciències forenses, en les reclamacions extrajudicials per fets relatius a la circulació de vehicles de motor, *“que aquests professionals poguessin intervenir, també, en la resolució extrajudicial de conflictes, mitjançant fórmules que propiciessin solucions ràpides, segures i efectives, especialment quan una de les parts hagués estat víctima d'un succés danyós del qual sorgís el seu dret a ser indemnitzada”*.

Aquesta possibilitat la recull la Llei 35/2015, de 22 de setembre, de reforma del sistema per a la valoració dels danys i perjudicis causats a les persones en accidents de circulació, on es dona regulació a una nova via extrajudicial de resolució de conflictes entre els perjudicats i les entitats asseguradores que ja preveia l'article 7 del Text refós de la Llei sobre responsabilitat civil i assegurança en la circulació de vehicles de motor, aprovat pel Reial decret legislatiu 8/2004, de 29 d'octubre.

Així, l'esmentat article 7 (en la redacció donada per la Llei 35/2015) preveu la possibilitat que les companyies asseguradores i els perjudicats en un accident de circulació puguin acudir a un institut de medicina legal, en cas que el perjudicat no estigui conforme amb l'oferta motivada d'indemnització que li proposa l'entitat asseguradora:

“5. En caso de disconformidad del perjudicado con la oferta motivada, las partes, de común acuerdo y a costa del asegurador, podrán pedir informes periciales complementarios, incluso al Instituto de Medicina Legal siempre que no hubiese intervenido previamente.

Esta misma solicitud al Instituto de Medicina Legal podrá realizarse por el lesionado aunque no tenga el acuerdo de la aseguradora, y con cargo a la misma. El Instituto de Medicina Legal que deba realizar el informe solicitará a la aseguradora que aporte los medios de prueba de los que disponga, entregando copia del informe pericial que emita a las partes.

Asimismo, el perjudicado también podrá solicitar informes periciales complementarios, sin necesidad de acuerdo del asegurador, siendo los mismos, en este caso, a su costa.

Esta solicitud de intervención pericial complementaria obligará al asegurador a efectuar una nueva oferta motivada en el plazo de un mes desde la entrega del informe pericial complementario, continuando interrumpido el plazo de prescripción para el ejercicio de las acciones judiciales. En todo caso, se reanudará desde que el perjudicado conociese el rechazo de solicitud por parte del asegurador de recabar nuevos informes.”

Per tal com declara el preàmbul del Reial decret 1148/2015, de 18 de desembre, pel qual es regula la realització de perícies a sol·licitud de particulars pels instituts de medicina legal i ciències forenses, en les reclamacions extrajudicials per fets relatius a la circulació de vehicles de motor: *“Aquesta reforma preveu la possibilitat que les parts, perjudicats i asseguradores, es puguin beneficiar de la qualitat, l’experiència i la imparcialitat pericial que aporten els metges forenses, com a especialistes reconeguts en el nostre sistema judicial, considerant la seva possible participació a través dels instituts de medicina legal i ciències forenses quan, bé de mutu acord, bé per sol·licitud del perjudicat, es consideri oportuna la seva intervenció. Amb això, es busca oferir una via més de resolució sobre la base d’una valoració del dany personal i una reducció important dels costos i el temps de tramitació, que ajudin a minorar els patiments soferts per les víctimes dels accidents de circulació.”*

Així mateix, l’apartat 6 de l’avantdit article 7 del Text refós de la Llei sobre responsabilitat civil i assegurança en la circulació de vehicles de motor, afegeix:

“6. Reglamentariamente podrá precisarse el contenido de la oferta motivada y de la respuesta motivada, así como las cuestiones relativas al procedimiento de solicitud, emisión, plazo y remisión de entrega del informe emitido por el Instituto de Medicina Legal correspondiente. Igualmente, dicha normativa garantizará la especialización de los Médicos Forenses en la valoración del daño corporal a través de las actividades formativas pertinentes.”

Aquest procediment reglamentari ha estat regulat pel Reial decret 1148/2015, de 18 de desembre, pel qual es regula la realització de perícies a sol·licitud de particulars pels instituts de medicina legal i ciències forenses, en les reclamacions extrajudicials per fets relatius a la circulació de vehicles de motor. D’aquesta manera, afirma el preàmbul del Reial decret: *“s’estableixen les bases d’actuació que garanteixin no només la qualitat de la perícia, sinó també un procediment que determini l’institut competent per a l’emissió del dictamen quan se li sol·liciti, així com les regles que s’hagin de seguir per assegurar la màxima objectivitat i qualitat en els resultats del peritatge. A més, per a una garantia de qualitat i d’igualtat de tracte més gran en qualsevol part del territori de l’Estat, és necessari establir una normativa comuna que reguli la petició pericial i el procediment per a la realització de les proves i els informes de manera que s’apliquin unes normes mínimes a tots els instituts de medicina legal i ciències forenses, independentment de la seva comunitat autònoma”.*

Pel que fa al preu públic com a contraprestació de la perícia, el propi preàmbul assenyala que *“en aplicació del principi de competència, al Ministeri de Justícia i a les comunitats autònomes que han rebut el traspàs en matèria de justícia els correspon determinar i regular el preu públic que es fixi com a contraprestació de la perícia en els seus respectius àmbits territorials”.*

D’acord amb el que estableix el seu article 1, l’esmentat Reial decret té per objecte:

“a) Regular el procediment per sol·licitar informes pericials als instituts de medicina legal i ciències forenses (d’ara endavant IMLCF) en els termes que preveu l’article 7 del Text refós

de la Llei sobre responsabilitat civil i assegurança en la circulació de vehicles de motor, aprovat pel Reial decret legislatiu 8/2004, de 29 d'octubre.

- b) Establir un procediment comú per a l'elaboració dels informes pericials pels IMLCF.
- c) Fixar un preu públic com a contraprestació de la perícia.”

Quant a l'àmbit subjectiu del Reial decret, d'acord amb l'article 2.1.c), queden sota el seu àmbit subjectiu d'aplicació els IMLCF de tot el territori nacional, i quant a l'àmbit territorial, l'article 3 estableix que el Reial decret és aplicable en tot l'àmbit nacional sense perjudici de les competències pròpies de les comunitats autònomes que hagin rebut els traspassos de funcions i serveis en relació amb els mitjans materials de l'Administració de justícia i en matèria de preu públic.

La contraprestació de la perícia està regulada als articles 14 a 16 del Reial decret:

“Article 14. Contraprestació de la perícia.

1. S'exigeix un preu públic com a contraprestació a la realització de la perícia pels IMLCF que regula aquest Reial decret, d'acord amb el que estableix la legislació sobre taxes i preus públics, i especialment la Llei 8/1989, de 13 d'abril, de taxes i preus públics.
2. El preu públic és únic per a cada perícia, i inclou tots els informes de l'IMLCF que siguin necessaris per determinar i mesurar les seqüeles i les lesions temporals. No inclou les proves complementàries que s'hagin de fer en centres mèdics o hospitalaris.

Article 15. Obligats al pagament.

L'entitat asseguradora que hagi emès l'oferta motivada és l'obligada al pagament del preu públic derivat de la realització dels informes pericials a què es refereix aquest Reial decret.

Article 16. Justificació del pagament.

1. En cas de sol·licitud formulada de mutu acord, l'entitat asseguradora ha de presentar la documentació acreditativa del pagament del preu públic directament davant l'IMLCF o facilitar-la al subjecte perjudicat perquè aquest l'adjunti a la seva sol·licitud. Si és el subjecte perjudicat el qui sol·licita únicament a instància seva la perícia, i no consta el pagament del preu públic, l'IMLCF n'ha de reclamar a l'entitat asseguradora el justificant.
2. L'IMLCF ha de lliurar l'informe pericial al subjecte perjudicat en tot cas, sense perjudici que en el supòsit d'impagament del preu públic ho comuniqui a la Direcció General de Relacions amb l'Administració de Justícia o a la unitat de la comunitat autònoma competent perquè iniciï el procediment de reclamació en via de constrenyiment.
3. El Ministeri de Justícia i les comunitats autònomes han d'establir els mecanismes necessaris per possibilitar la liquidació i el pagament telemàtic.”

Així mateix, cal destacar que, de conformitat amb la disposició addicional primera del Reial decret: “3. *Els procediments informàtics per fer el pagament del preu públic a través de mitjans electrònics s'han de publicar en el portal d'Internet de l'Administració de justícia o els llocs web que determinin les comunitats autònomes competents*”, tanmateix, “4. *Mentre no s'estableixin els mitjans tecnològics necessaris, es poden utilitzar els mitjans i procediments que estableix la normativa administrativa vigent*”.

Val a dir que l'Ordre del Ministeri de Justícia JUS/127/2016, de 8 de febrer, per la qual es fixen els preus públics de les perícies efectuades pels instituts de medicina legal i ciències forenses a sol·licitud de particulars, en las reclamacions extrajudicials per fets relatius a la circulació de vehicles a motor (BOE de 10.02.2016), ha establert els preus públics dels informes pericials que realitzin els instituts de medicina legal i ciències forenses de l'àmbit del Ministeri de Justícia. L'Ordre fixa els preus següents: perícia lesions sense ingrés hospitalari: 80 euros; perícia lesions amb ingrés hospitalari igual o inferior a 72 hores: 150 euros; perícia lesions amb ingrés hospitalari superior a 72 hores: 350 euros.

La disposició ara projectada té per objecte fixar els preus públics de les perícies efectuades a sol·licitud de particulars per l'Institut de Medicina Legal i Ciències Forenses de Catalunya, en les reclamacions extrajudicials per fets relatius a la circulació de vehicles a motor.

D'acord amb l'article 1.1-1.3 del Text refós de la Llei de taxes i preus públics de la Generalitat de Catalunya, aprovat pel Decret legislatiu 3/2008, de 25 de juny, són preus públics propis de la Generalitat i de les seves entitats autònomes i entitats gestores els que s'estableixin amb subjecció al que disposa aquesta Llei, i d'acord amb l'article 1.3-1:

“1. Tenen la consideració de preus públics les contraprestacions pecuniàries que se satisfacin per les prestacions de serveis i la realització d'activitats efectuades en règim de dret públic, quan concorren les circumstàncies següents:

a) Si es tracta de serveis o activitats que no són de sol·licitud o de recepció obligatòries pels administrats.

b) Si alhora són prestats o realitzades pel sector privat.

2. Als efectes del que estableix l'apartat 1, no es considera voluntària la sol·licitud pels administrats:

a) Si els és imposada per disposicions legals o reglamentàries.

b) Si el servei o l'activitat sol·licitats són essencials o imprescindibles per a la vida privada o social dels administrats.”

Quant a l'habilitació legal del conseller de Justícia per a aprovar el Projecte d'ordre objecte d'aquest informe, cal tenir present que, d'acord amb l'article 39.3 de la Llei 13/2008, de 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, els consellers poden dictar disposicions reglamentàries en matèria d'organització del departament del qual són titulars, en els termes que determina la legislació sobre organització de l'Administració de la Generalitat, i també en poden dictar de relatives a altres matèries, en supòsits específics, si una norma amb rang de llei o un decret del Govern els ho autoritza expressament. Val a dir que, d'acord amb l'article 1.3-2 del Text refós de la Llei de taxes i preus públics de la Generalitat de Catalunya, la creació, la modificació i la derogació dels preus públics, llevat dels referits a l'ensenyament universitari, que s'han de fer per decret, s'han d'efectuar mitjançant una ordre del conseller o consellera competent per raó de la matèria.

Per tant, d'acord amb el que ha quedat assenyalat anteriorment la Generalitat és competent, el rang de la norma ha de ser el d'ordre i el conseller de Justícia es troba habilitat per dictar la disposició projectada.

2.2 Procediment d'elaboració i tramitació del Projecte d'ordre

El títol IV de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques a Catalunya, regula el procediment d'elaboració de disposicions reglamentàries en l'àmbit competencial de l'Administració de la Generalitat.

De conformitat amb l'article 60 de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, als efectes de l'esmentat títol IV, s'entén per disposicions reglamentàries les disposicions de caràcter general amb rang inferior al de llei dictades pel Govern o pels consellers dels departaments de l'Administració de la Generalitat que, qualsevol que sigui la matèria de què tractin, continguin normes que innovin l'ordenament jurídic (apartat 1), i resten excloses del concepte de disposició reglamentària les instruccions i les circulars o ordres de servei emeses pels òrgans de l'Administració de la Generalitat (apartat 2).

D'acord amb l'article 62.1 de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, la tramitació d'un projecte de disposició reglamentària correspon a la unitat directiva corresponent del departament proponent. Quant a la determinació de l'òrgan competent per a l'elaboració i tramitació del Projecte d'ordre, es tracta d'una proposta que ha estat elaborada i impulsada per la Secretaria de Relacions amb l'Administració de Justícia. Com ja s'ha dit a la consideració jurídica primera, d'acord amb el Decret 2/2016, de 13 de gener, de creació, denominació i determinació de l'àmbit de competència dels departaments de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, correspon al Departament de Justícia l'exercici de les funcions relacionades amb l'Administració de justícia a Catalunya i la seva modernització (article 3.10.1); i d'acord amb el Decret 194/2013, de 9 de juliol, de reestructuració del Departament de Justícia, correspon a la Secretaria de Relacions amb l'Administració de Justícia, entre d'altres funcions, la de dirigir la gestió dels mitjans personals i dels recursos materials i econòmics de l'Administració de justícia a Catalunya (article 46.2.c). Així mateix, de la Secretaria de Relacions amb l'Administració de Justícia en depèn l'Institut de Medicina Legal i Ciències Forenses de Catalunya, que té les funcions i l'estructura que preveu el Decret 411/2006, de 31 d'octubre (article 46.3.f)

D'acord amb el que estableix l'article 64 de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, els projectes de disposicions reglamentàries han d'anar acompanyats sempre d'una memòria general, d'una memòria d'avaluació de l'impacte de les mesures proposades, i també dels informes preceptius i els que sol·liciti l'òrgan instructor.

L'esmentat precepte indica el contingut mínim que han de tenir la memòria general (article 64.2) i la memòria d'avaluació de l'impacte de les mesures proposades (article 64.3).

Consten en l'expedient les memòries anteriorment esmentades, relatives al Projecte d'ordre que ara s'informa, signades, ambdues, per la secretària de Relacions amb l'Administració de Justícia, en data 1 d'abril de 2016.

Pel que fa a la memòria general, d'acord amb l'avantdit article 64.2, aquesta ha de contenir, com a mínim, la justificació de la necessitat de la disposició reglamentària i l'adequació d'aquesta als fins que es persegueixen; el marc normatiu en què s'insereix; la relació de les disposicions afectades pel projecte de disposició reglamentària i la taula de vigències i derogacions resultants; la competència de la Generalitat sobre la matèria; la relació motivada de les persones i entitats a les quals s'ha d'atorgar el tràmit d'audiència i la procedència, si escau, de sotmetre l'expedient a informació pública.

Examinada la memòria general que s'acompanya amb el Projecte d'ordre, cal fer notar que aquesta inclou el contingut mínim especificat per la Llei 26/2010, del 3 d'agost.

Únicament, pel que fa a l'apartat relatiu a la *“Relació de les disposicions afectades pel projecte de disposició reglamentària i la taula de vigències i derogacions resultants”*, la memòria afirma que *“l'aprovació d'aquesta ordre no modifica ni deroga cap normativa anterior. No hi ha, per tant, afectacions, de cap mena”*. Cal notar, però, que l'ordre projectada es dicta en aplicació del Reial decret 1148/2015, de 18 de desembre, en allò relatiu a la fixació dels preus públics per perícies extrajudicials de l'Institut de Medicina Legal i Ciències Forenses de Catalunya.

D'altra banda, la memòria d'avaluació de l'impacte de les mesures proposades ha d'integrar un informe d'impacte pressupostari en què s'avaluï la repercussió de la disposició reglamentària en els recursos personals i materials i en els pressupostos de la Generalitat, així com les fonts i procediments de finançament si escau; un informe d'impacte econòmic i social, en què s'avaluïn els costos i beneficis que implica el projecte reglamentari per als seus destinataris i per a la realitat social i econòmica; i un informe d'impacte normatiu en què s'avaluï la incidència de les mesures proposades per la disposició reglamentària en termes d'opció de regulació, de simplificació administrativa i de reducció de càrregues administratives per als ciutadans i les empreses; per últim, també haurà de figurar un informe d'impacte de gènere.

Examinada la memòria d'avaluació d'impacte de les mesures proposades que s'acompanya amb el Projecte d'ordre, cal observar el següent:

- Pel que fa a *l'anàlisi d'impacte econòmic i pressupostari*, la memòria afirma que: *“És molt difícil quantificar l'impacte positiu derivat de la creació d'aquest preu públic ja que la sol·licitud de la perícia als instituts de medicina legal i ciències forenses no és obligatòria, sinó voluntària, i és impossible precisar quantes víctimes s'acolliran a aquest procediment, doncs és alternatiu a la possibilitat de sol·licitar altres perícies mèdiques i, en el seu cas, a acudir directament a la via civil”*.

D'altra banda, pel que fa a la determinació dels preus, la memòria explicita que *“s'ha fet fixant-se tres tipus en funció de la gravetat de les lesions, circumstància que s'apreciarà a partir del criteri d'ingrés hospitalari”* i, així, el projecte d'ordre estableix: 350 euros per perícia lesions sense ingrés hospitalari; 400 euros si és amb ingrés hospitalari igual o inferior a 72 hores, i 500 euros si és amb ingrés hospitalari superior a 72 hores.

Pel que fa a la concreta determinació dels imports no correspon a aquesta Assessoria la valoració de la seva adequació, únicament es fa constar que es considera que caldria ampliar a la memòria la justificació dels imports proposats amb un estudi econòmic, més enllà de l'afirmació que es fa relativa a què la norma *“aplica l'annex de l'Ordre del Departament de Justícia JUS/419/2009, de 17 de setembre, relativa al pagament dels peritatges judicials a càrrec del Departament de Justícia (Taula de preus d'honoraris pericials segons l'objecte del dictamen) el qual estableix els preus dels informes mèdics, psicològics i dels professionals sanitaris: de 350€ a 500€”*.

Així, en relació amb la dita justificació, cal tenir en compte que, pel que fa a les quanties dels preus públics, l'article 1.3-4 del Text refós de la Llei de taxes i preus públics de la Generalitat de Catalunya, estableix que els preus públics es fixen de manera que, com a mínim, cobreixin els costos originats per la prestació dels serveis o per la realització de les activitats gravats (apartat 1), i que si hi ha raons socials, benèfiques, culturals o d'interès públic que ho justifiquin, es poden fixar preus públics de nivell inferior de l'indicat en l'apartat 1, un cop adoptades les previsions pressupostàries necessàries per cobrir la part de cost subvencionat (apartat 2).

- Pel que fa l'informe d'impacte normatiu, es podria entendre inclòs a l'*“anàlisi de les càrregues administratives. Càrregues administratives a particulars”*, on la memòria afirma que: *“La norma proposada estableix al seu article 4 paràgrafs 1 i 2 que la companyia d'assegurances serà l'obligada al pagament del preu públic establert en aquesta ordre i que per a això s'utilitzarà el formulari establert a l'efecte”*. Cal notar però, que l'ordre projectada no estableix res al respecte, i que l'article 4 es dedica a la devolució de l'ingrés del preu públic, per tant, caldria esmenar aquesta discordança.

- Pel que fa a l'informe d'impacte per raó de gènere, la memòria afirma que aquest és de caràcter nul, en la mesura en què el seu contingut no inclou cap tipus de mesura que pugui atemptar contra la igualtat d'oportunitats entre homes i dones. En tot cas, caldrà sol·licitar l'informe corresponent a l'Institut Català de les Dones, atès que, d'acord amb l'article 3.g) de la Llei 11/1989, de 10 de juliol, de creació de l'Institut Català de la Dona (en la redacció donada per la disposició final primera de la Llei 17/2015, de 31 de juliol, d'igualtat efectiva de dones i homes), correspon a l'Institut Català de les Dones elaborar i emetre els informes d'impacte de gènere i, en tot cas, els informes a què fan referència els articles 36.3.b i 37.2 de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, i l'article 64.3.d de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya.

Quant al procediment que cal seguir en l'elaboració i tramitació del Projecte d'ordre, també cal tenir en compte el que estableix l'article 1.3-2 del Text refós de la Llei de taxes i preus públics de la Generalitat de Catalunya, d'acord amb el qual:

“La creació, la modificació i la derogació dels preus públics, llevat dels referits a l'ensenyament universitari, que s'han de fer per decret, s'han d'efectuar mitjançant una ordre del conseller o consellera competent per raó de la matèria i d'acord amb el procediment

establert per la Llei 13/1989, de 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya. A l'expedient d'elaboració del decret o de l'ordre s'han d'incorporar necessàriament els informes previs favorables següents:

a) El de la Intervenció Delegada.

b) El de l'Assessoria Jurídica del Departament d'Economia i Finances, la qual s'ha de pronunciar de manera expressa sobre la naturalesa de preu públic de l'exacció que es crea.

Aquest informe no cal en el cas que es tracti exclusivament de la modificació de l'import del preu o de la derogació d'aquest."

Per tant, en compliment de l'avantdit precepte caldrà incorporar a l'expedient els informes favorables de la Intervenció Delegada i de l'Assessoria Jurídica del Departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda.

Pel que fa al tràmit d'audiència, l'article 67 de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, estableix que els projectes de disposició reglamentària que afecten els drets o interessos legítims dels ciutadans se sotmeten al tràmit d'audiència de les persones interessades i es posa a disposició d'aquestes la documentació preceptiva (apartat 1); només es pot prescindir del tràmit d'audiència si existeixen raons greus d'interès públic degudament acreditades (apartat 2), l'audiència es realitza directament amb els ciutadans o mitjançant les entitats reconegudes per llei que els agrupen o els representen, si les finalitats d'aquestes tenen una relació directa amb l'objecte de la disposició reglamentària (apartat 3), així mateix, el tràmit d'audiència es pot instrumentar per qualsevol mitjà que l'instructor o instructora acordi de manera motivada i per un termini no inferior a quinze dies hàbils; per raons justificades i degudament motivades, el termini es pot reduir fins a un mínim de set dies hàbils (apartat 4).

Pel que fa al tràmit d'informació pública, d'acord amb l'article 68 de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, els projectes de disposició reglamentària es poden sotmetre a informació pública per un termini no inferior a quinze dies hàbils, que es pot reduir fins a un mínim de set dies hàbils si raons degudament motivades així ho justifiquen, que pot coincidir temporalment amb el tràmit d'audiència i en el qual s'ha de posar a disposició de les persones que ho sol·licitin la documentació preceptiva.

Així doncs, a diferència del tràmit d'audiència, de caràcter preceptiu i essencial, el tràmit d'informació pública es configura com de caràcter potestatiu. El Consell de Garanties Estatutàries, en el Dictamen 17/2010, de 15 de juliol, sobre el Projecte de Llei de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, es va pronunciar sobre la regulació dels tràmits d'audiència i informació pública, tot observant que *"la diferència principal rau en el fet que l'audiència afecta persones i interessos particulars, mentre que la informació pública afecta un grup indeterminat de persones i interessos, amb la finalitat que l'elaboració de la disposició general es precedeixi d'un debat social previ. Per aquests motius, com a regla general, el seu caràcter no és preceptiu, esdevenint així un instrument previst en la legislació però sotmès en cada cas a la voluntat del Govern, pel que fa a la seva aplicació en el procediment d'elaboració dels reglaments."*

En relació amb aquests tràmits, la memòria general manifesta que: *“Amb l'establiment d'aquest preu públic es pretén equilibrar la cobertura dels costos originats per la prestació dels serveis amb l'evident utilitat pública en termes de garantia que suposa la possibilitat de recórrer a la realització de perícies per part de l'Institut de Medicina Legal i Ciències Forenses de Catalunya, en els conflictes sorgits en accidents de trànsit.*

Amb tot, atès el seu contingut substantiu i que té per objecte únicament determinar el preu públic que es fixi com a contraprestació de la perícia, no es considera necessari habilitar aquest tràmit especial d'al·legacions”.

Pel mateix motiu, la memòria considera que no és procedent l'obertura del tràmit d'informació pública. En relació amb aquest punt, és suficient amb recordar el seu caràcter merament potestatiu.

Tanmateix, en relació amb aquest tràmit d'audiència, i atenent el que estableix l'article 15 del Reial decret 1148/2015, de 18 de desembre (*“L'entitat asseguradora que hagi emès l'oferta motivada és l'obligada al pagament del preu públic derivat de la realització dels informes pericials a què es refereix aquest Reial decret”*), entén aquesta unitat que informa que sí existeix un col·lectiu directament interessat, les entitats asseguradores, en la mesura que són les obligades al pagament del preu públic que es fixa i, per aquest motiu, caldrà donar-los el corresponent tràmit d'audiència. I quant a aquesta afectació directa, cal dir que la posa de manifest la pròpia unitat promotora a la memòria d'avaluació d'impacte de les mesures proposades: *“2. Col·lectius afectats. a) Entitats asseguradores. De conformitat amb el ja contingut en el Reial decret 1148/2015, de 18 de desembre, així com per l'establert en aquest projecte d'ordre, són les obligades al pagament del preu públic derivat de l'emissió dels informes pericials”.*

D'altra banda, cal tenir present que, al llarg de la tramitació del projecte, s'han d'observar les previsions de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern. En aquest punt, cal recordar que cal donar compliment al que estableix l'article 10 de la referida Llei:

“1. La informació relativa a les decisions i actuacions amb rellevància jurídica que l'Administració ha de fer pública en aplicació del principi de transparència ha d'incloure:

[...]

c) Els procediments normatius en curs d'elaboració, amb la indicació de l'estat de tramitació en què es troben.

d) Les memòries i els documents justificatius de la tramitació dels projectes o avantprojectes normatius, els diversos textos de les disposicions i la relació i valoració dels documents originats pels procediments d'informació pública i participació ciutadana i per la intervenció dels grups d'interès, si escau.

[...]

D'aquest precepte es desprèn que, ja des de l'inici del procediment i al llarg de la seva tramitació, s'han de fer públics els documents indicats. Així mateix, de conformitat amb l'article 5 de la Llei 19/2014, la informació subjecta al règim de transparència s'ha de fer pública a través del Portal de la Transparència, instrument bàsic i general de gestió de

documents públics per a donar compliment a les obligacions de transparència i a través de les seues electròniques i llocs web dels subjectes obligats.

L'expedient haurà d'incloure, d'acord amb l'article 64.5 de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, una memòria de les observacions i les al·legacions presentades i també de les raons que han dut a desestimar-les, si és el cas.

Pel que fa al dictamen del Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya, entenem que no s'ha de demanar a aquest òrgan consultiu que l'emeti, de conformitat amb l'article 2.1 de la Llei 7/2005, de 8 de juny, del Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya, en relació amb l'article 24.2 del Decret 43/2007, de 20 de febrer.

D'altra banda, no cal sotmetre la iniciativa a informe de la Comissió de Govern Local de Catalunya, atès que el Projecte d'ordre no afecta el règim local (art. 193.1.a del Text refós de la Llei Municipal i de règim local de Catalunya, aprovat pel Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril). En aquest mateix sentit, no és necessària la intervenció de les entitats locals de Catalunya que preveu l'article 70 de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, atès que el Projecte d'ordre no les afecta de manera específica.

Per acabar, quant a la necessitat de dictamen de la Comissió Jurídica Assessora, d'acord amb l'article 8 de la Llei 5/2005, de 2 de maig, de la Comissió Jurídica Assessora, en la tramitació de l'ordre objecte d'aquest informe, no és preceptiu el dictamen d'aquesta Comissió. Així es desprèn, també, de l'article 69 de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, d'acord amb el qual s'han de sotmetre amb caràcter preceptiu al dictamen de la Comissió Jurídica Assessora els projectes de disposicions reglamentàries que es dictin per desplegar les lleis o el dret europeu i llurs modificacions.

2.3. Contingut del Projecte d'ordre

Pel que fa a l'estructura del Projecte d'ordre objecte d'aquest informe, consta d'un preàmbul, quatre articles, una disposició final i es completa amb un annex.

Pel que fa al preàmbul, hem de recordar que el preàmbul de tota norma ha de ser expressiu, almenys, del marc normatiu en el qual s'insereix, com també ha d'expressar la justificació i la finalitat de la disposició normativa.

El preàmbul del Projecte fa esment de les normes en el marc de les quals s'insereix, se suggereix, però, incloure també la justificació i la finalitat de la regulació projectada.

D'altra banda, cal ressenyar que, d'acord amb reiterada doctrina de la Comissió Jurídica Assessora, el preàmbul també ha d'incloure una referència al títol o títols competencials que fonamentin la competència de la Generalitat en la matèria (en aquest sentit, per exemple, el Dictamen 77/14, al qual la Comissió declarà: *"El preàmbul és suficientment explicatiu i justificatiu del Projecte; això no obstant, com ja és expressió tradicional de l'exercici de la potestat normativa, i tot i que es tracti d'un projecte concret merament modificatiu, convé explicitar la competència que exercita la Generalitat, segons l'Estatut d'autonomia de Catalunya, amb esment exprés de l'article ..."*).

Així doncs, per tal de completar el preàmbul, caldria incloure un primer paràgraf amb una referència als preceptes estatutaris que emparen l'ordre projectada, això és, en matèria d'Administració de justícia i en matèria de les finances de la Generalitat.

Igualment, se suggereix incloure un paràgraf que faci referència a l'Institut de Medicina Legal i Ciències Forenses de Catalunya, òrgan tècnic al servei de l'Administració de justícia, adscrit al Departament de Justícia, que té com a funcions, entre d'altres, auxiliar els jutjats, tribunals, fiscalies i oficines del Registre Civil mitjançant la pràctica de proves pericials mèdiques, tant en patologia forense com clíniques i de laboratori, previstes a la normativa vigent de medicina forense, que tinguin relació amb la medicina forense.

L'article 1 del Projecte fixa els preus públics de les perícies efectuades a sol·licitud de particulars per l'Institut de Medicina Legal i Ciències Forenses de Catalunya, en les reclamacions extrajudicials per fets relatius a la circulació de vehicles de motor, d'acord amb els imports que es determinen a l'annex del Projecte d'ordre.

En aquest cas, ens trobem que els preus públics que es proposen al Projecte d'ordre reuneixen els requisits dels preus públics establerts per l'article 1.3-1 del Text refós de la Llei de taxes i preus públics de la Generalitat de Catalunya, atès que aquest servei es realitza en règim de dret públic, en concurrència amb el sector privat i, a la vegada, no existeix obligatorietat, atès que és de sol·licitud voluntària, de manera que no ve imposat per una disposició legal o reglamentària ni se'n pot predicar la seva essencialitat ni imprescindibilitat.

A més, com ja s'ha dit a la consideració jurídica primera, l'exigència d'un preu públic com a contraprestació a la realització de la perícia pels instituts de medicina legal i forense ja ve establerta pel Reial decret 1148/2015, de 18 de desembre.

Tot i la remissió que l'article 1 del Projecte fa a l'annex, se suggereix, per a una major claredat, que l'article 1 també especifiqui, de manera similar a com ho estableix l'Ordre del Ministeri de Justícia JUS/127/2016, de 8 de febrer, els tres tipus de preus públics i que la determinació de la quantia a abonar es farà en funció de la gravetat de les lesions, atenent el criteri d'ingrés hospitalari.

Pel que fa a les quanties, d'acord amb l'article 1.3-4 del Text refós de la Llei de taxes i preus públics de la Generalitat de Catalunya, els preus públics es fixen de manera que, com a mínim, cobreixin els costos originats per la prestació dels serveis o per la realització de les activitats gravats.

L'annex fixa els imports de les perícies efectuades a sol·licitud de particulars per l'Institut de Medicina Legal i Ciències Forenses de Catalunya, en les reclamacions extrajudicials per fets relatius a la circulació de vehicles de motor:

“Perícia lesions sense ingrés hospitalari: 350 euros.
Perícia amb ingrés hospitalari igual o inferior a 72 hores: 400 euros.
Perícia amb ingrés hospitalari superior a 72 hores: 500 euros.”

Com a qüestió formal, on diu *“Perícia amb ingrés...”* s’hauria de modificar per *“Perícia lesions amb ingrés...”*.

L’article 2 del Projecte, relatiu a l’emissió de l’informe, preveu que: *“El dret a la emissió de l’informe s’adquireix amb la liquidació del preu públic corresponent”*.

Tanmateix, es considera que caldria donar nova redacció al referit precepte, en tant que no s’adequa al que estableix l’article 16.2 del Reial decret 1148/2015, d’acord amb el qual: *“2. L’IMLCF ha de lliurar l’informe pericial al subjecte perjudicat en tot cas, sense perjudici que en el supòsit d’impagament del preu públic ho comuniqui a la Direcció General de Relacions amb l’Administració de Justícia o a la unitat de la comunitat autònoma competent perquè iniciï el procediment de reclamació en via de constrenyiment”*, i, en el mateix sentit, l’article 12.3 del Reial decret estableix que: *“El lliurament [de l’informe] s’ha d’efectuar fins i tot en el supòsit de falta de pagament del preu públic, sense perjudici del que estableix l’article 16”*.

L’article 3 del Projecte preveu que el pagament del preu públic ha de fer-se mitjançant l’ingrés corresponent al compte restringit d’ingressos del Departament de Justícia.

En aquest punt, cal recordar que el Reglament sobre taxes i preus públics de la Generalitat de Catalunya, aprovat pel Decret 277/1999, de 28 de setembre, preveu a l’article 12.1 que: *“1. D’acord amb l’apartat 2 de l’article 5, els pagaments es poden fer mitjançant un ingrés als corresponents comptes restringits de recaptació del departament oberts a l’efecte en l’entitat financera corresponent, de conformitat amb la normativa vigent”*.¹

Així mateix l’article 3 del Projecte preveu que: *“L’imprès acreditatiu d’aquest pagament s’haurà d’incloure sempre amb la sol·licitud de la perícia corresponent per donar tràmit a la mateixa.”* Pel que fa a l’incís final *“per donar tràmit a la mateixa”* se suggereix la seva supressió, atès el que estableixen els articles 12.3 i 16.2 del Reial decret 1148/2015.

D’altra banda, se suggereix que s’addicioni un apartat relatiu al subjecte obligat al pagament del preu públic. En aquest sentit, la memòria d’avaluació d’impacte que acompanya el Projecte d’ordre diu que: *“La norma proposada estableix al seu article 4 paràgrafs 1 i 2 que la companyia d’assegurances serà l’obligada al pagament del preu públic establert en aquesta ordre i que per a això s’utilitzarà el formulari establert a l’efecte”*.

D’acord amb l’article 4 del Projecte, la devolució de l’ingrés del preu públic efectuat és procedent d’acord amb el que estableix la normativa sobre taxes i preus públics de la Generalitat de Catalunya.

¹ L’article 5.2 del Reglament sobre taxes i preus públics de la Generalitat de Catalunya estableix: *“2. Mitjançant una ordre del conseller competent, i prèvia l’autorització del conseller d’Economia i Finances, es pot establir la possibilitat d’efectuar el pagament d’una taxa o d’un preu públic concrets en un compte restringit d’una o més entitats financeres autoritzades a aquest efecte”*.

D'acord amb el que estableix l'article 1.3-9 del Text refós de la Llei de taxes i preus públics de la Generalitat de Catalunya: *“És procedent la devolució de les quantitats satisfetes si, per causes no imputables a la persona obligada al pagament del preu, no es realitza l'activitat o no es presta el servei. No obstant això, en el supòsit d'espectacles i sempre que sigui possible, no s'ha de procedir a la devolució, sinó al canvi de les entrades.”*

L'article 21 del Reglament sobre taxes i preus públics de la Generalitat de Catalunya, estableix:

“El reconeixement del dret a la devolució s'ha de fer mitjançant aquest procediment, en particular, en els casos següents:

- a) Quan el pagament de l'obligació s'hagi fet per duplicat.
- b) Quan l'import satisfet sigui superior al que resulti de la liquidació.
- c) Quan, una vegada prescrita l'acció per exigir el pagament del deute, se satisfaci el seu import.
- d) Quan el servei o l'activitat determinants de la taxa o el preu públic no s'arribin a prestar per raons no imputables al subjecte passiu.
- e) Quan l'Administració rectifiqui d'ofici o a instància de part qualsevol error material, de fet o aritmètic, i a conseqüència de la rectificació en resultés un ingrés indegut.”

Per acabar, la disposició final preveu que l'ordre entrarà en vigor l'endemà de la seva publicació al Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, respecte de la qual cal observar, però, que no s'ha justificat a la memòria general la supressió de la *vacatio legis*, a aquest respecte entenem que la unitat promotora hauria de justificar aquesta previsió, per tal, com recorda la doctrina de la Comissió Jurídica Assessora, cal justificar la necessitat que l'entrada en vigor de la disposició s'aparti del criteri de *vacatio legis* establert de forma general.

3.- CONCLUSIONS

Analitzat el *Projecte d'ordre per la qual es fixen els preus públics de les perícies efectuades a sol·licitud de particulars per l'Institut de Medicina Legal i Ciències Forenses de Catalunya, en les reclamacions extrajudicials per fets relatius a la circulació de vehicles de motor*, aquesta Assessoria Jurídica l'informa favorablement, per tal que es continuï la seva tramitació, sens perjudici que es tinguin en consideració les observacions realitzades en aquest informe.

Adelaida González Agudo
Advocada de la Generalitat
Assessoria Jurídica

Carles Miquel García Rojo
Advocat de la Generalitat
Cap de l'Assessoria Jurídica

Ref: AJ-aga 16D111