

MEMORIA JUSTIFICATIVA DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE ORDENACION DE LAS ENTIDADES PRIVADAS DE SERVICIOS SOCIALES.

1. Necesidad de aprobación del Anteproyecto de Ley y justificación de su contenido.

El Estatuto de Autonomía de Aragón, según la reforma aprobada por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, atribuye, en su artículo 71.34^a, a la Comunidad Autónoma de Aragón, la competencia exclusiva en la materia de "Acción social", indicando que ésta *"comprende la ordenación, organización y desarrollo de un sistema público de servicios sociales que atienda a la protección de las distintas modalidades de familia, la infancia, las personas mayores, las personas con discapacidad y otros colectivos necesitados de protección especial"*.

Sin embargo, las actuaciones de los poderes públicos aragoneses en materia de servicios sociales deben tener también como objetivo, de acuerdo con lo que dispone el artículo 1.4 de la Ley 5/2009 de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón, la regulación del marco normativo básico al que ha de someter su actividad la iniciativa privada en materia de servicios sociales.

En este sentido, la disposición final tercera de la citada Ley 5/2009, de 30 de junio, contiene un mandato dirigido al Gobierno de Aragón para que remita un proyecto de ley a las Cortes de Aragón que regule *"el régimen aplicable a las entidades privadas que desarrollen actividades en materia de servicios sociales"*.

El derecho de las personas físicas y jurídicas de naturaleza privada para crear establecimientos y centros de servicios sociales, así como para gestionar servicios y centros de esta naturaleza, queda expresamente reconocido en el Título IX de la ley 5/2009, indicándose que tal ejercicio ha de efectuarse con sujeción al régimen de habilitación legalmente establecido y con sometimiento a las condiciones fijadas por la normativa reguladora de los servicios sociales de la Comunidad Autónoma de Aragón.

La ley de Servicios Sociales de Aragón prevé igualmente la posibilidad de que la iniciativa privada, tanto social como mercantil, pueda colaborar con el sistema público de servicios sociales en la provisión de prestaciones públicas sociales o en el desarrollo de medidas o programas impulsados desde las distintas Administraciones Públicas integradas en dicho sistema, requiriéndose para ello contar con la oportuna acreditación administrativa.

La Ley de Servicios Sociales de Aragón mantiene la exigencia de autorización administrativa, entendida esta como el acto administrativo que habilita para el ejercicio de actividades en el ámbito de los servicios sociales, sólo para los servicios y centros de titularidad privada, pero no para los de titularidad pública que, no obstante, deberán cumplir los requisitos materiales y funcionales, tanto generales como específicos, que se establezcan para cada tipo de servicio o centro.

Por otra parte, tanto la Ley de Servicios Sociales de Aragón como la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia, imponen la acreditación administrativa previa de las

entidades de iniciativa privada que deseen participar en la provisión de prestaciones sociales públicas, o que, sin integrarse en el Sistema de servicios sociales de responsabilidad pública, presten servicios a personas beneficiarias del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

De este modo, la habilitación administrativa reviste modalidades diferenciadas para centros y servicios de atención social, como son la autorización y la acreditación administrativa. La primera habilita para el ejercicio de actividades privadas en el ámbito de los servicios sociales, en tanto que la segunda se prevé como requisito para que las entidades privadas, de carácter social o mercantil, puedan colaborar o intervenir en la provisión de prestaciones sociales públicas o, incluso, puedan contratar en régimen de libertad de mercado prestaciones de servicio como beneficiarios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

El régimen de habilitación previsto a través de la correspondiente autorización o acreditación administrativa de los servicios o centros que puedan promoverse, tiene como finalidad primordial asegurar el cumplimiento de los requisitos de calidad y de los estándares mínimos que se establecerán normativamente en desarrollo de esta Ley para las distintas actividades como garantía de los derechos reconocidos a los usuarios de servicios sociales. Este régimen de autorización y acreditación administrativa de servicios, entidades y centros sociales son objeto ahora de regulación, en cumplimiento del ya señalado mandato legal contenido en la disposición final tercera de la Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón.

Por otra parte, la aprobación del Catálogo de Servicios Sociales mediante el Decreto 143/2011, de 14 de junio, del Gobierno de Aragón, exige que a través de la presente Ley se haga viable la gestión de todos los servicios y establecimientos contemplados en aquél, mediante la necesaria colaboración con la iniciativa privada, lo que exige que ésta cuente con un régimen de autorización y acreditación completado con la ordenación adecuada de un registro administrativo en el que se inscriban las decisiones administrativas que habiliten para tal actividad, así como las restantes circunstancias que incidan sobre tales habilitaciones.

La presente Ley pretende una regulación integral de todas las entidades, servicios y centros sociales de titularidad privada introduciendo la acreditación administrativa como estadio superior de calidad en la prestación de los servicios.

La Ley se estructura en cinco capítulos, completándose con dos disposiciones adicionales, tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y cuatro disposiciones finales.

El Capítulo I, se refiere a las Disposiciones generales, concretando el objeto y ámbito de aplicación de la Ley, así como las obligaciones que deberán cumplir los titulares de los servicios y centros.

El Capítulo II, se regula la habilitación de las entidades privadas mediante su inscripción en el Registro de Entidades, Centros y Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Aragón y establece una serie de obligaciones a las mismas.

El Capítulo III regula el régimen de autorización y comunicación previa. Con relación a la autorización se ha procurado que esta tradicional técnica de intervención administrativa respete las exigencias que impone la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior, al cumplir con los principios contenidos en el artículo 5 de la Ley

17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, de la forma que se expone a continuación:

El régimen de autorización regulado en la presente Ley no establece discriminación alguna en función de la nacionalidad o domicilio social del titular de la entidad, centro o servicio social, limitando la competencia de la Administración Autonómica, como señala en su artículo 2 a aquellas entidades, centros y servicios sociales que desarrollen su actividad en el territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón. Por otra parte, el régimen de autorización que se contempla en la presente Ley es necesario y se justifica por una razón de interés general: La necesidad de garantizar unas condiciones adecuadas para la salud y seguridad de las personas mayores, personas con discapacidad, menores, personas en riesgo de exclusión social y otros colectivos de personas especialmente vulnerables. Constituye, además, el instrumento más adecuado para garantizar la consecución del objetivo señalado anteriormente, por cuanto no existen medidas menos restrictivas que permitan obtener el mismo resultado. En efecto, articular un sistema de comunicación y control a posteriori resultaría insuficiente para garantizar la salud y seguridad de los usuarios de los centros y servicios sociales, pues su aplicación podría tener lugar cuando la lesión ya se hubiera producido, resultando en muchos casos irreversible, dada la especial vulnerabilidad de estos colectivos. Además, si se permitiera la apertura de los centros sociales sin necesidad de autorización administrativa, un eventual cierre del centro por incumplimientos detectados como consecuencia del control a posteriori generaría importantes perjuicios, no ya solo al titular, sino a los usuarios del centro o servicio. Con arreglo a los motivos señalados y de conformidad con las previsiones del artículo 24 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, el artículo 13.2 del presente texto legal establece el carácter desestimatorio del silencio administrativo en los procedimientos de autorización de centros y servicios sociales.

No obstante se excluyen de la obligación de la autorización y estarán sometidos únicamente al régimen de comunicación previa, los supuestos de ampliación de capacidad de un centro que no esté sometida a la autorización de instalación; adecuación o reforma de un centro que no implique cambios en su estructura; cambio de titularidad, en los casos contemplados en la presente Ley, cese de actividad y la implantación o modificación de servicios sociales que no precisen de autorización.

En este capítulo también se definen los aspectos mínimos que deberá contemplar la futura regulación reglamentaria de las condiciones materiales y funcionales que deberán cumplir los centros y servicios sociales para la obtención de la autorización administrativa.

El Capítulo IV regula el régimen de acreditación que habilitará a las entidades privadas de servicios sociales para participar en la provisión de prestaciones sociales públicas, y a las entidades privadas de servicios sociales que no se integren en el Sistema de responsabilidad pública, prestar servicios a personas beneficiarias del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

Para su acreditación, los servicios y centros sociales deberán cumplir, no solamente los requisitos estructurales y funcionales exigibles para obtener la autorización administrativa, sino además las condiciones que se establezcan reglamentariamente, que harán referencia, como mínimo, a los aspectos que se contemplan en la presente Ley.

El Capítulo V contempla la colaboración de las entidades privadas de iniciativa social en la provisión de las prestaciones sociales públicas contenidas en el Catálogo de Servicios Sociales a través de las modalidades de acción concertada prevista en la Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón, en la redacción dada por el Decreto-Ley 1/2016, de 17 de mayo, del Gobierno de Aragón, sobre acción concertada para la prestación a las personas de servicios de carácter social y sanitario. La realidad actual exige la participación de los diferentes agentes sociales, Administración Pública, iniciativa privada social, en la satisfacción de las necesidades sociales, aunque la responsabilidad última sea de la Administración Pública y la iniciativa social tenga una consideración prioritaria frente a la iniciativa privada de carácter lucrativo. En cualquier caso, la tradicional y valiosa colaboración de las entidades de iniciativa social sin ánimo de lucro con los servicios sociales públicos es tenida en cuenta por la presente Ley. Así se establece que las Administraciones Públicas responsables del Sistema Público de Servicios Sociales fomentarán, de modo preferente, la creación y el desarrollo de entidades privadas de servicios sociales sin fin de lucro. Así mismo se establece que dichas entidades podrán recibir subvenciones y otras ayudas públicas de las Administraciones referidas y suscribir con ellas convenios de colaboración.

La Ley contiene distintas disposiciones adicionales, transitorias, derogatoria y finales. De entre ellas cabe significar la importancia de las disposiciones transitorias, que regulan cuestiones como la vigencia de las autorizaciones obtenidas con anterioridad a su entrada en vigor, así como la aplicación transitoria del Decreto 111/1992, de 26 de mayo, de la Diputación General de Aragón, en cuanto a las condiciones materiales y funcionales que deben reunir los centros en tanto se apruebe la normativa reglamentaria que desarrolla la nueva Ley.

En las disposiciones adicionales se establece un periodo de adaptación de los centros y servicios sociales a las normas de acreditación que se aprueben reglamentariamente y se contempla también la situación específica de los centros y servicios sociales de titularidad pública, los cuales no están sometidos al régimen de autorización y acreditación administrativa debiendo, no obstante, cumplir las condiciones materiales y funcionales que se establezcan reglamentariamente así como los requisitos de calidad y garantía de las prestaciones que ofrezcan. En las disposiciones finales se modifican los artículos 91, 92 y 93 de la Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón, para añadir nuevos tipos infractores; El Capítulo II del Título X de la mencionada Ley de Servicios Sociales de Aragón, regula el régimen sancionador en materia de servicios sociales que resulta de aplicación a las entidades, tanto públicas como privadas, que prestan o desarrollan actividades en materia de servicios sociales así como a los usuarios de los mismos. La complejidad que caracteriza este ámbito hace necesaria una tipificación de las infracciones y sanciones más pormenorizada que la establecida en la Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón siendo necesaria la tipificación de nuevos tipos infractores más específicos dirigidos al funcionamiento de los centros y de los servicios sociales para completar el régimen sancionador previsto en la mencionada Ley de Servicios Sociales de Aragón. Se añade así mismo una nueva letra d) al apartado 2 del artículo 88 de la Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón, con la finalidad de que la inspección de centros y servicios sociales pueda acceder a la información contenida en las fichas socio-sanitarias de las personas usuarias de centros sociales residenciales en los casos en que se considere preciso para salvaguardar la salud y seguridad de las mismas.

2.- Competencia para su elaboración y aprobación.

De acuerdo con lo previsto en la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, corresponde a la Consejera de Ciudadanía y Derechos Sociales,

en las materias propias de la competencia del Departamento, la iniciativa para la elaboración de proyectos de Ley.

Toda vez que los diferentes desarrollos normativos de la Ley de Servicios Sociales de Aragón y las diferentes iniciativas legislativas que regulen la materia de servicios sociales han de considerarse propios de la competencia material de este Departamento, dada la delimitación de su ámbito de actuación material tanto en las normas de estructura básica de la Administración de la Comunidad Autónoma como en la propia Ley 5/2009, de 30 de junio, corresponde al mismo la elaboración del presente proyecto de Ley, en aplicación de lo previsto en los artículos 37 y siguientes de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón.

La Ley de Servicios Sociales de Aragón contiene en su Disposición Final Tercera un mandato dirigido al Gobierno de Aragón de remitir a las Cortes de Aragón un proyecto de Ley que regule el régimen aplicable a las entidades privadas que desarrollen actividades en materia de servicios sociales.

El presente proyecto normativo obedece a ese mandato legal y viene a desarrollar principalmente las previsiones contenidas en el Capítulo IV del Título II y el Título IX de la Ley.

La aprobación del proyecto de Ley, para su incorporación al Ordenamiento Jurídico Aragonés como norma legal, compete al Gobierno de Aragón en cuanto órgano titular de la iniciativa legislativa según lo previsto en el artículo 37 de la citada Ley 2/2009, de 11 de mayo, y lo establecido en la Disposición Final Tercera de la Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón.

La elaboración de presente proyecto de Ley queda definida como una responsabilidad del Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales (artículo 46 y Disposición Final Tercera de la Ley de Servicios Sociales) en virtud de las competencias atribuidas al mismo en materia de servicios sociales por el Decreto 316/2015, de 15 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales.

Mediante Orden de 18 de julio de 2016, de la Consejera de Ciudadanía y Derechos Sociales, se acuerda el inicio del procedimiento para la elaboración del anteproyecto de Ley reguladora de las entidades privadas que desarrollan actividades en materia de servicios sociales, atribuyendo la elaboración de esta propuesta normativa a la Secretaría General Técnica de Ciudadanía y Derechos Sociales.

El procedimiento de elaboración del presente proyecto de Ley viene definido en los artículos 37 y siguientes de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón.

El contenido de la norma, de estricta ordenación administrativa por cuanto que establece el régimen de relaciones de las entidades privadas de servicios sociales, de autorización, acreditación, inspección de servicios y centros sociales y régimen sancionador del sistema de servicios sociales de Aragón, se estima innecesario el incorporar un glosario de términos y definiciones, según lo previsto en la Disposición Adicional Primera de la Ley de Servicios Sociales de Aragón; las precisiones conceptuales básicas para la comprensión del proyecto de Ley, como son las relativas a las nociones de entidad, centro o servicio, quedan suficientemente perfiladas en la propia norma, haciendo por ello innecesario recogerlas en un glosario anejo al articulado de la disposición legal.

3.- Forma de inserción en el ordenamiento jurídico y efectos o impacto social de la norma.

El proyecto de Ley elaborado por el Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales ha de integrarse en el ordenamiento jurídico, tras su oportuna aprobación por el Gobierno de Aragón y remisión a las Cortes de Aragón para su ulterior aprobación, como una disposición autonómica de naturaleza legal, necesaria para la ordenación de las entidades privadas prestadoras de servicios sociales, de sus servicios y centros, de conformidad con las previsiones contenidas en la Disposición Final Tercera de la Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón.

En cuanto a los efectos o impacto social, a pesar de que la norma tiene como destinatarios directos a las entidades privadas de iniciativa social o mercantil que presten servicios en el Sistema de Servicios Sociales, es indudable que la nueva regulación repercutirá, siquiera indirectamente, en las personas usuarias de los servicios sociales. Efectivamente, la norma regula cuestiones que inciden en los derechos que les reconoce la Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón, como el derecho a recibir unos servicios sociales de calidad participando en su evaluación, así como el derecho a conocer los estándares aplicables en cada caso.

Los efectos o impacto social de la norma se circunscriben a determinar el régimen de las entidades, servicios y centros sociales en el nuevo marco normativo establecido por la Ley de Servicios Sociales de Aragón, regulando de esta manera tanto el régimen de autorización y acreditación de centros y servicios como el de colaboración entre el sistema público de servicios sociales y las entidades privadas en la provisión a los ciudadanos y beneficiarios de las prestaciones sociales públicas.

La aprobación del presente proyecto de Ley, por consiguiente, contribuye a la ordenación administrativa del sistema de servicios sociales de Aragón, en el que se engloban las entidades, centros y servicios sociales tanto de titularidad pública como de iniciativa privada, poniendo a disposición de poderes públicos y particulares los recursos, públicos y privados, debidamente autorizados y acreditados existentes en la Comunidad Autónoma de Aragón para la atención de las necesidades sociales.

La ley proyectada viene a precisar aspectos relevantes del régimen jurídico al que deben someterse las entidades privadas que desarrollen actividades sociales, de iniciativa social y mercantil, y de sus relaciones de colaboración con el Sistema Público de Servicios Sociales, al mismo tiempo que define las responsabilidades que corresponden a las entidades privadas como titulares de centros y servicios sociales o como proveedoras de prestaciones sociales públicas.

La finalidad última de la aprobación del presente proyecto de Ley es el de garantizar a los usuarios de servicios sociales unos estándares mínimos de calidad en el funcionamiento de todos los centros y servicios.

4.- Coste económico generado por la nueva norma.

La regulación que contiene este proyecto de Ley por el que se establece el régimen de las entidades privadas que desarrollan actividades en materia de servicios sociales no supone el desarrollo de una actividad nueva ni conlleva la necesidad de creación de nuevas unidades administrativas, toda vez que dicha regulación supone una adaptación a las circunstancias actuales del actual régimen de autorización, inspección y Registro contenida en los Decretos 82/1989, de 20 de junio y 111/1992, de 26 de mayo, y de los contenidos de la Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios

Sociales de Aragón así como de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de Dependencia.

El contenido de la norma proyectada y los efectos que de la misma se derivan no conllevan, en principio, coste económico alguno ya que la gestión, tanto de los procedimientos de autorizaciones, acreditaciones, las inspecciones y régimen sancionador se realizará con los mismos medios materiales y personales con los que cuenta actualmente el Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales.

No obstante del cumplimiento de las condiciones y requisitos de calidad y garantía que se exige a los centros y servicios públicos de acuerdo con la Disposición Adicional Primera, es posible que se deriven consecuencias económicas por la posible necesidad de realizar adaptaciones de tipo funcional y material a valorar por el Instituto Aragonés de Servicios Sociales, Organismo que gestiona servicios sociales y al que están adscritos centros sociales, si bien estas consecuencias económicas se derivarán directamente de un desarrollo reglamentario posterior.

5.- Informe sobre el impacto por razón de género.

La valoración del impacto por razón de género de las medidas que incorpora el presente anteproyecto de ley, requeriría la elaboración previa de un informe de impacto de género. Sin embargo, en el presente caso la norma en tramitación no afecta, al menos directamente, a personas físicas, puesto que tanto por su objeto, como por su ámbito de aplicación, se dirige principalmente a personas jurídicas; concretamente, a las entidades privadas de iniciativa social o mercantil que presten servicios en el Sistema de Servicios Sociales. Por esta razón puede declararse "a priori" que el proyecto de ley es neutro desde el punto de vista de género.

Zaragoza, a 11 de enero de 2017

**EL SECRETARIO GENERAL TÉCNICO
DE CIUDADANÍA Y DERECHOS SOCIALES**



Fdo.: José Antonio Jiménez Jiménez

