



**Informe RSJ nº: 550/2022**

Vista la solicitud de informe realizada por la Secretaría General Técnica del Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales sobre el “*Anteproyecto de ley de ordenación de entidades privadas de servicios sociales*”, que tuvo entrada en el Departamento de Presidencia, Dirección General de Servicios Jurídicos, el 5 de octubre de 2022, tengo el honor de informar en los siguientes términos:

**I.- Compete a la Dirección General de Servicios Jurídicos** de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón la emisión del presente informe a tenor de lo dispuesto en los artículos 2 y 5.2 a) del Decreto 169/2018, de 9 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se organiza la asistencia, defensa y representación jurídica a la Comunidad Autónoma de Aragón.

El artículo 37.7 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón (en adelante, Ley 2/2009, que es la aplicable como se verá posteriormente), determina el carácter preceptivo del informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos. Este informe por lo demás, no tiene carácter vinculante, por lo que el órgano solicitante podrá atenerse o no a las consideraciones que se realizan en el mismo.

**II.- Competencia de la Comunidad Autónoma de Aragón para intervenir en la materia que es objeto del anteproyecto de ley – competencia material -**

La Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón (en adelante EAAR), atribuye, en su artículo 71.34ª, 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»*.

Además, el artículo 12 del EAAR establece que *“todas las personas tienen derecho a vivir con dignidad, seguridad y autonomía, libres de explotación, de malos tratos y de todo tipo de discriminación, y tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad y capacidad personal. Asimismo, todas las personas tienen derecho a las prestaciones sociales destinadas*



1982 – 2022  
Aniversario  
**Estatuto de  
Autonomía de  
Aragón**

*a su bienestar, y a los servicios de apoyo a las responsabilidades familiares para conciliar la vida laboral y familiar, en las condiciones establecidas por las leyes”.*

Pues bien, en cumplimiento de la competencia exclusiva estatutaria autonómica citada, se aprobó la Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón (en adelante, Ley 5/2009), y con base en su artículo 1.4, compete regular el marco normativo básico al que ha de someter la iniciativa privada su actividad en materia de servicios sociales (atendiendo además a lo dispuesto en la Carta de Derechos y Deberes de las Personas Usuarias de los Servicios Sociales de Aragón, aprobada por Decreto 66/2016, de 31 de mayo, del Gobierno de Aragón). En este sentido, la disposición final tercera de la citada Ley 5/2009, 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”*, mandato al que se da cumplimiento con el presente anteproyecto de ley.

### **III.- Competencia para la elaboración y aprobación del anteproyecto de ley – competencia formal-**

Debemos partir del artículo 42.2 EAAr, que atribuye al Gobierno de Aragón la iniciativa legislativa, *“en los términos que establezcan la ley y el Reglamento de las Cortes”*.

Esta previsión nos lleva a aplicar el procedimiento previsto en la antigua Ley 2/2009, porque, aunque ha sido derogada por la disposición derogatoria única del actual Decreto Legislativo 1/2022, de 6 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón (en adelante, DL 1/2022), su disposición transitoria única prevé que *“Los procedimientos de elaboración de normas que estuvieran iniciados a la entrada en vigor de este Decreto Legislativo y el texto refundido que se aprueba, se registrarán por la legislación anterior. A estos efectos se entenderá que los procedimientos han sido iniciados si se hubiere aprobado la correspondiente orden de inicio de los mismos”*. Dado que el DL 1/2022 entró en vigor el día 21 de abril de 2022, y consta en el expediente remitido que la Orden de inicio del presente procedimiento es de 8 de noviembre de 2019, por tanto, aprobada con anterioridad a la entrada en vigor del DL 1/2022, resulta de aplicación la citada Ley 2/2009, sin que tampoco afecte la modificación que sufrió la misma por la Ley 4/2021, de 29 de junio, conforme a lo expuesto por su disposición transitoria única. Así, debemos estar en el presente caso a la redacción de la Ley 2/2009, en



concreto, Título VIII (“*Capacidad normativa del Gobierno de Aragón*”), vigente con anterioridad a la citada modificación.

De esta manera, conforme al artículo 37 de la Ley 2/2009, en su redacción resultante por las modificaciones operadas por la Ley 10/2012 de 27 de diciembre, Ley 2/2016 de 28 de enero, y Ley 18/2018, de 20 de diciembre, resulta lo siguiente:

- Conforme a lo previsto en el artículo 37.1 Ley 2/2009: “*El Gobierno ejercerá la iniciativa legislativa mediante la elaboración, aprobación y posterior remisión de los proyectos de ley a las Cortes de Aragón*”.
- El artículo 37.2 Ley 2/2009 atribuye la iniciativa para la elaboración de proyectos de ley a “*los miembros del Gobierno por razón de la competencia en la materia objeto de regulación*”. Corresponde en este caso a la persona titular del Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales, conforme al Decreto 316/2015, de 15 de diciembre, del Gobierno de Aragón, (modificado por Decreto 141/2016, de 27 septiembre, del Gobierno de Aragón), la cual dictó al efecto Orden de 8 de noviembre de 2019, por la que se acuerda iniciar el procedimiento para la elaboración de un Anteproyecto de Ley de ordenación de las entidades privadas de servicios sociales. Dicha Orden responde además a la exigencia contenida en los artículos 58 y 59 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/15).
- El artículo 37.3 Ley 2/2009 establece en su primer inciso: “*El procedimiento de elaboración de los proyectos de ley se impulsa por los órganos directivos competentes...*”. En la Orden de inicio la Consejera del citado Departamento encargó la elaboración y tramitación del anteproyecto a la Secretaría General Técnica del citado Departamento, competente conforme al artículo 4.1 del citado Decreto 316/2015 y del artículo 17 del Decreto Legislativo 2/2001, de 3 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón (en adelante, TRLACA)- norma vigente y aplicable a la fecha de la Orden de inicio.
- En atención a lo previsto en el artículo 37.8 Ley 2/2009, una vez cumplidos los trámites a los que se refiere el propio artículo y que analizaremos posteriormente, la persona titular del Departamento citado someterá el anteproyecto de ley, de nuevo, al Gobierno para su aprobación como proyecto de ley y su remisión a las Cortes de Aragón, para su tramitación.



- El artículo 37.10 Ley 2/2009 prevé la posibilidad de que el Gobierno retire en cualquier momento de su tramitación un proyecto de ley, siempre que no hubiera recaído acuerdo final de las Cortes.

#### **IV.- Procedimiento de elaboración**

El procedimiento del anteproyecto de ley comenzó con la Orden de inicio de 8 de noviembre de 2019, por lo que, de conformidad con lo expuesto anteriormente en cuanto al régimen procedimental aplicable previsto en la Ley 2/2009, debemos valorar la incidencia que Título VI de la Ley 39/2015, “*De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones*”, de carácter básico conforme a su Disposición final primera, puede causar en el procedimiento previsto en la primera.

La Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo, publicada en el BOE de 22 de junio de 2018, concluyó en su fundamento jurídico 7.b) la inaplicabilidad de los artículos 129, 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015 a la iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas, por ser contrarios al orden constitucional de distribución de competencias. Aun así, se observa que en el apartado XIV de la exposición de motivos del proyecto se lleva a cabo la justificación de su adecuación a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica y transparencia de los que habla el artículo 129 de la Ley 39/2015. También se observa que ha tenido lugar el trámite de “información pública” (pues así se expresa en el Informe de la SGT de 7 de julio de 2021 que obra en el expediente) al que se referiría el artículo 133 de la Ley 39/2015, y se incorpora en el expediente como Documento 5 el proceso de “participación”, en el que se incluye un escrito de la DG de Gobierno Abierto e Innovación –sin fecha- en el que se recoge el mapa de actores convocado, indicando además que dicha convocatoria es en todo caso abierta puesto que toda la información es pública y transparente en <http://gobiernoabierto.aragon.es>. También se incluyen tres Actas de los talleres de debate, las aportaciones realizadas, así como su valoración, aceptación o denegación, y la sesión de retorno de 28 de junio 2022. La justificación de estos trámites resultaría coherente eso si con la Ley 2/2009, artículo 37.6, constando Acuerdo de Consejo de Gobierno de 14 de julio de 2021 de incluir un “*Proceso de información pública, y remisión a las Secretarías Generales Técnicas de los diferentes Departamentos para un trámite de aportaciones sobre el mismo, así como someterlo, de forma paralela, a un proceso de participación ciudadana en los términos del artículo 54 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación ciudadana*”



de Aragón” (en adelante, Ley 8/2015). En este sentido, también consta como Documento 6 el trámite de Audiencia otorgada a los Departamentos del Gobierno de Aragón. Y como colofón, consta como Documento 7 un informe de 20 de septiembre de 2022 de la SGT del Departamento sobre el proceso de participación ciudadana y audiencia citados.

Precisamente en atención a la citada Ley 8/2015, conforme a lo previsto en su artículo 15.1.c), relativo a la información de relevancia jurídica, debe constar la publicación en el Portal de Transparencia del anteproyecto de ley, tras la toma de conocimiento por el Consejo de Gobierno. Si que se observa como hemos explicado, que se ha cumplido el trámite previsto en el artículo 54.5 de la citada Ley 8/2015, relativo a los procesos de deliberación participativa, que establece: *“La elaboración de proyectos normativos con rango de ley que afecten a derechos civiles, políticos y sociales (...), incluirán con carácter general, un proceso de deliberación participativa. En caso de que resulte improcedente o imposible llevar a cabo este proceso, se motivará adecuadamente”*.

Por lo demás, en atención a lo previsto en el artículo 37.3 Ley 2/2009, consta en el expediente de elaboración del anteproyecto:

-Memoria justificativa y económica de 7 de julio de 2021, documento 2, firmada por la persona titular de la Secretaría General Técnica del Departamento citado. Incluye o recoge la necesidad y oportunidad de aprobación del Anteproyecto de Ley y justificación de su contenido, informe sobre el impacto por razón de género, orientación sexual, expresión o identidad de género, y coste económico generado por la nueva norma, impacto por razón de discapacidad entre otros apartados.

Respecto del informe sobre impacto por razón de género, se exige por el artículo 37.3 de la Ley 2/2009, artículo 18 de la Ley 7/2018, de 28 de junio, de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en Aragón, la Ley 4/2018, de 19 de abril, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad Autónoma de Aragón - artículo 44-, la Ley 18/2018, de 20 de diciembre, de igualdad y protección integral contra la discriminación por razón de orientación sexual, expresión e identidad de género en la Comunidad Autónoma de Aragón -artículo 41-. Observamos que no se ha incorporado dicho Informe de manera individualizada, sino como un apartado más de la Memoria justificativa.

Por otra parte, el artículo 19 de la Ley 7/2018, de 28 de junio, de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en Aragón exige además incorporar la Memoria



explicativa de igualdad. Observamos que no se ha incorporado dicho Informe de manera individualizada, sino como un apartado más de la Memoria justificativa.

Y en cuanto al informe del artículo 78 de la Ley 5/2019, de 21 de marzo, de Derechos y Garantías de las Personas con Discapacidad en Aragón que prevé, *«Todos los anteproyectos de Ley, disposiciones de carácter general y planes que se sometan a la aprobación del Consejo de Gobierno de Aragón y puedan afectar a personas con discapacidad deberán incorporar un informe sobre impacto por razón de discapacidad que analice los posibles efectos negativos y positivos sobre las personas con discapacidad y establezca medidas que desarrollen el derecho de igualdad de trato»*, tampoco se incluye como informe independiente sino como un apartado más. Observamos que no se ha incorporado dicho Informe de manera individualizada, sino como un apartado más de la Memoria justificativa.

E incluye un apartado sobre el coste económico generado por la nueva norma, concluyendo que *no conlleva 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.*

A este respecto hemos de llamar la atención, que en la Disposición adicional cuarta se prevé que *“Por el Departamento competente en materia de servicios sociales se proporcionarán, a la unidad administrativa competente en ordenación de servicios sociales, los medios materiales y personales necesarios, así como la formación específica, para el adecuado y efectivo cumplimiento de las obligaciones que impone la Ley y las normas que la desarrollen”*, sin que se justifique en esta Memoria que estas dotaciones y formaciones (calificadas como permanentes en la Exposición de motivos), no van suponer el cero coste que alega.

El Consejo Consultivo de Aragón, ha señalado en numerosas ocasiones la relevancia de la Memoria Justificativa. En el Dictamen 33/2013, de 30 de abril, referente al proyecto de Directrices de Técnica Normativa, el Consejo Consultivo decía que *“la Memoria no debe ser solamente un instrumento que posibilite dar cobertura al procedimiento, sino que debe otorgar la información necesaria para estimar el impacto que la norma supondrá para sus destinatarios. Para ello, es preciso llevar a cabo un análisis detallado de la realidad y motivar adecuadamente la necesidad y oportunidad de la norma proyectada, valorando las diferentes alternativas existentes para la consecución de los fines que se buscan y examinando las*



1982 – 2022  
Aniversario  
**Estatuto de  
Autonomía de  
Aragón**

*consecuencias jurídicas y económicas, especialmente sobre la competencia, que se derivarán para los agentes afectados, así como su incidencia desde el punto de vista presupuestario, de impacto de género, y en el orden constitucional de distribución de competencias”. Y más adelante añadía que “en la actualidad, el concepto de técnica normativa ha venido ampliado con un conjunto de tácticas entre las cuales puede ubicarse la incorporación de un conjunto de preguntas, que se conocen como el “cuestionario alemán” (así llamado por ser en ese país donde se comenzó a utilizar). La respuesta a los interrogantes de este cuestionario o a otros similares permite al titular de la potestad normativa tomar en cuenta aspectos fundamentales, previamente a elaborar y tramitar la norma. Y tales aspectos refieren no sólo a la técnica de redacción de los textos, sino a cuestiones sociológicas, políticas y económicas cuyo conocimiento resulta de gran utilidad a la hora de preparar los proyectos. Esas consideraciones desbordan la concepción original de la técnica normativa, que se reducía únicamente a aspectos lingüísticos y jurídicos, para abarcar el impacto social, económico y político de la norma y otros aspectos de repercusión en la gobernabilidad de un país. En efecto, la norma es más que un instrumento jurídico, es una respuesta política de un poder del Estado a una comunidad que reclama soluciones oportunas (nos permitimos acompañar como Anexo I a este dictamen un ejemplar del llamado “cuestionario alemán”, por si pudiera resultar de utilidad en orden a orientar la acción del gobierno o la adopción de determinadas decisiones)”.*

-Informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales de 7 de octubre de 2021, documento 3, que analiza en diferentes apartados el marco jurídico habilitante, el procedimiento de elaboración, directrices de técnica normativa, y estructura y contenido.

- Con arreglo al artículo 37.6 Ley 2/2009, se elevó el presente anteproyecto de ley al Gobierno, que tomó conocimiento de su tramitación en acuerdo de 14 de julio de 2021, que consta como documento 4.

-Como hemos expuesto, además del proceso de participación ciudadana que consta en el documento 5, se dio traslado del texto del anteproyecto de ley a todos los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma, a través de sus Secretarías Generales Técnicas, que constan en documento 6, estableciendo como “*dies ad quem*” para la presentación de alegaciones el 30 de noviembre de 2021. Se adjuntan también los escritos presentados por las Secretarías Generales Técnicas que los enviaran al albur de dicho trámite. Ambos trámites fueron acordados por el citado Acuerdo del Consejo de Gobierno. Y



como hemos expuesto, consta en documento 7 informe de la SGT de 20-9-2022 sobre el proceso de participación ciudadana y audiencia, valorando las aportaciones para su inclusión o no en texto propuesto. Del mismo modo, este trámite fue acordado por el citado Acuerdo.

-En atención al artículo 37.7 Ley 2/2009, se emite el presente informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos, y respecto de los demás órganos consultivos con posible intervención en el procedimiento debemos poner de manifiesto que:

- El dictamen del Consejo Consultivo de Aragón tiene carácter facultativo ex artículo 16.1.1 Ley 1/2009, de 30 de marzo del Consejo Consultivo de Aragón. Respecto a este trámite, sin embargo, consta en el Acuerdo de Consejo de Gobierno citado que *“3. Sin perjuicio de que ya se sometiera el texto anterior al dictamen del Consejo Aragonés de Servicios Sociales, los cambios introducidos en la propuesta normativa justifican que dicho órgano se pronuncie nuevamente sobre el mismo, dando así cumplimiento al artículo 55.2. a) de la Ley 5/2009, de 30 de junio”*, por lo que resulta obligado su cumplimiento, a la par que, si de este modo no fuera así, resultaría igualmente muy recomendable y prudente en cualquier caso.
- El artículo 57.2.a de la Ley 5/2009 prevé como función del Consejo Aragonés de Servicios Sociales *“Emitir informe preceptivo previo sobre los anteproyectos de ley en materia de servicios sociales, así como sobre los instrumentos de planificación estratégica y Catálogo de Servicios Sociales”*. Del mismo modo, el Decreto 190/2010, de 19 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento del Consejo Aragonés de Servicios Sociales, prevé en el artículo 4.1.a) entre sus funciones *“Emitir informe preceptivo previo sobre los anteproyectos de ley en materia de servicios sociales, así como sobre los instrumentos de planificación estratégica, sectorial o territorial y sobre el Catálogo de Servicios Sociales que corresponde aprobar al Gobierno de Aragón”*. Este anteproyecto de ley incide sobre materia de servicios sociales, pues el objeto de su regulación es según el artículo 1 del anteproyecto de ley *“la ordenación y regulación de la actividad desarrollada por las entidades privadas de servicios sociales con la finalidad de procurar unos estándares de calidad en la prestación de servicios sociales que contribuyan a la mejora permanente y al disfrute efectivo de los derechos de las personas destinatarias de estos servicios”*. Sin embargo, aunque en la exposición de motivos se dice



que se ha recabado informe dicho Consejo, no consta dicho informe en el expediente remitido.

- o El artículo 3.1.g) de la Ley 3/1990, de 4 de abril, del Consejo Aragonés de la Tercera Edad atribuye como funciones al mismo “*Conocer e informar, con carácter previo, la normativa de la Diputación General que pueda afectar a dicho colectivo*”. En el caso de que el presente anteproyecto de ley afectara a dicho colectivo, debería constar dicho informe. Aprovechamos ya para decir que la cita de esta Ley se hace de manera errónea tanto en la exposición de motivos como en la disposición final segunda, ya que habla de “personas mayores” en lugar de “tercera edad”, que es como reza el título de la Ley 3/1990 citada. Precisamente al modificar la ley que lo regula, pudiera entenderse que este anteproyecto de ley pudiera afectarle.

## **V.- Contenido del Anteproyecto de Ley**

### **V.A) Desde el punto de vista FORMAL:**

El presente anteproyecto de ley, con fundamento en el artículo 37.5 Ley 2/2009, ha de adecuarse a las Directrices de Técnica Normativa, aprobadas mediante Orden de 31 de mayo de 2013, del Consejero de Presidencia y Justicia, modificada posteriormente por la Orden de 30 de diciembre de 2015. Procede realizar las siguientes observaciones en atención a:

-La DTN 30, debe seguirse la misma metodología a la hora de indicar las subdivisiones 1º,2º,3º...ya que se observa que en algunos artículo se cierran erróneamente con paréntesis, por ejemplo, se pone “1º)”, y en otros no. También debe revisarse no resaltar en negrita las subdivisiones de los apartados a),b),c) ...

-La DTN 45, simplemente recordar que una vez devuelto por las Cortes al Gobierno el texto aprobado, deberá insertarse la correspondiente fórmula promulgatoria en la forma prevista por dicha directriz.

En general, se recomienda revisar todo el texto para enmendar pequeños errores materiales al escribir palabras, con “bailes” de letras etc.

Las Directrices de Técnica Normativa, a pesar de ser meras recomendaciones e instrucciones, elevan la calidad técnica de las normas en beneficio de la seguridad jurídica, principio consagrado en el artículo 9.3 CE. Se trata de una herramienta que permite elaborar



las disposiciones con una sistemática semejante y ayuda a utilizar un lenguaje correcto facilitando su mejor comprensión por los ciudadanos.

Por último, se recomienda revisar en general la ortografía del texto, ya que se aprecian pequeños errores de falta de tildes, falta de signos ortográficos, etc.

### **V.B) Desde el punto de vista MATERIAL:**

Además de lo ya expresado en este informe a colación del análisis de otros aspectos de este anteproyecto, añadimos que:

- Respecto a los Capítulos que se subdividen en Secciones, se recomienda que este hecho así se haga constar también cuando se expone el contenido de los Capítulos en esta exposición de motivos.

-Se recomienda decir expresamente que mediante las disposiciones finales se modifica .... (lo que se recoge en la exposición de motivos). Se nombra una disposición final de manera aislada y sin identificar cuál de ellas es, lo cual desestructura el texto.

### **V.B.2) Articulado**

-artículo 3.h): al decir “declaración responsable o comunicación” puede inducir erróneamente a entender que es lo mismo siendo que son dos tipos de habilitación diferentes, por ello se recomienda sustituir “o” por el signo ortográfico de la coma (“declaración responsable, comunicación”)

-artículo 3.m): se recomienda añadir al final por coherencia metodológica con el artículo 2 “*con independencia de donde radique la sede o el domicilio social de la entidad*”. Misma observación respecto al artículo 27.1 relativo al Registro.

-artículo 4.4: en caso de referirse como en los apartados anteriores a entidades privadas de servicios sociales, se recomienda su cita completa, por coherencia semántica con los citados apartados.

-artículo 6.1.e): en el caso de que la modificación de la capacidad del centro que contempla implicara a sensu contrario una alteración sustancial de la infraestructura, no queda clara cuál sería entonces la consecuencia legal -el apartado anterior d) obliga a obtener autorización administrativa cuando hay una modificación sustancial de la infraestructura-. Es decir, si las modificaciones del apartado e) implican alteraciones sustanciales de la



infraestructura del centro ¿Se exige también autorización o no? ¿Se exige o no otro tipo de habilitación?

-artículo 8.1: se recomienda decir expresamente cuál es la consecuencia de no presentar la subsanación en tiempo y forma, así como cuál es la consecuencia de presentar el desistimiento.

-artículo 9.1: se recomienda separar del mismo en otro párrafo independiente a continuación, el supuesto de hecho de autorización que recoge para dejar constancia en el Registro (es decir, a partir del signo ortográfico del punto seguido).

-artículo 11.2: se recomienda hacer referencia expresa al usuario “capaz” si es que se está pensando en ese tipo de usuario (en contraposición con los que no ostentan dicha capacidad así establecida legal o judicialmente o la tienen limitada del mismo modo, ya que en ese caso debería ser su representante). Por otra parte, no queda claro si aunque el usuario sea capaz, también deben intervenir en la elaboración y supervisión del plan las personas de referencia que cita, o sólo en el caso de que no ostentare capacidad (además de intervenir por él su representante). Se recomienda revisar la redacción de este párrafo.

-artículo 12: sólo se hace referencia a las futuras condiciones de tipo *funcional* (se entiende de naturaleza igual o similar a las recogidas en el artículo 11.1.b), sin obligar a las condiciones de tipo *material y de equipamiento* que pudieran establecerse en un futuro (que serían del tipo de las recogidas en el artículo 11.1.a). Se recomienda revisar este artículo por la autolimitación que supone recoger sólo un tipo de exigencias y no el otro.

-artículo 13.1 y 2: se recomienda añadir “condiciones” (a las que también se refiere el artículo 11). El párrafo 2 relativo a la suspensión no recoge ni tiempo de duración de la misma, régimen o no de subsanación etc, ni tampoco en su defecto se remite a lo que se pudiera disponer reglamentariamente.

-artículo 13.3: ni establece una regulación del procedimiento de revocación ni de suspensión (sólo habla del inicio y la audiencia, pero no habla de nada más- tiempo de suspensión, posibilidad o no de subsanación de la pérdida sobrevenida de los requisitos en su caso, sentido del silencio administrativo de dicho procedimiento...-) ni en su defecto, hace referencia a lo que se pudiera disponer reglamentariamente o a las normas reguladoras de procedimiento administrativo...

-artículo 14.2: ni establece una regulación del procedimiento de extinción (sólo habla del inicio y la audiencia, pero no habla de nada más- sentido del silencio administrativo de



dicho procedimiento...-) ni en su defecto, hace referencia a lo que se pudiera disponer reglamentariamente o a las normas reguladoras de procedimiento administrativo...

-artículo 14.3: se recomienda seguir la misma sistemática que en el artículo 13.4 y decir que conllevara “*la obligación de*” cierre del centro etc.

-artículo 16: se recomienda invertir el orden de los apartados a) y b) para seguir la misma metodología que en el artículo 11 (es decir, primero las condiciones materiales y después las condiciones funcionales).

-artículo 19.2: ni establece una regulación del procedimiento (sólo habla de resolución y audiencia), ni en su defecto, hace referencia a lo que se pudiera disponer reglamentariamente o a las normas reguladoras de procedimiento administrativo...

-artículo 20.1: debe completarse la referencia a dichas entidades, pues sólo recoge uno de los requisitos del artículo 21.3 (las que estén previamente inscritas en el Registro), siendo que si no cumplen el resto de requisitos previstos en ese mismo artículo 21.3 y en el artículo 21.2, tampoco podrán entrar en el ámbito de aplicación de la acreditación. Por otra parte, induce a confusión el verbo “podrán”, ya que introduce la duda de la potestad a la hora de otorgar la acreditación a las entidades, aunque quede justificado que cumplen todos los requisitos. Por ello se recomienda revisar su redacción en el caso de que, quedando justificado el cumplimiento de todos los requisitos, no es “puedan” ser acreditadas, sino que “deberán” ser acreditadas.

-artículo 21.2: se recomienda invertir el orden de los apartados a) y b) para seguir la misma metodología que en el artículo 11 (es decir, primero las condiciones materiales y después las condiciones funcionales).

-artículo 21.4: se recomienda hacer referencia expresa a qué supuesto de carencia del apartado anterior se refiere (el de inscripción previa con antelación mínima de un año se supone, o por el contrario el otro supuesto que regula).

-artículo 22.4: se recomienda decir expresamente que “la misma” se anotará en el Registro...

-artículo 24.2: ni establece una regulación del procedimiento (sólo habla de inicio y audiencia), ni en su defecto, hace referencia a lo que se pudiera disponer reglamentariamente o a las normas reguladoras de procedimiento administrativo...



-artículo 24.4: se recomienda sustituir la palabra “orden” por “resolución” para seguir la misma metodología semántica en todo el texto.

-artículo 26.2: ni establece una regulación del procedimiento de extinción (sólo habla del inicio y la audiencia, pero no habla de nada más- sentido del silencio administrativo de dicho procedimiento...-) ni en su defecto, hace referencia a lo que se pudiera disponer reglamentariamente o a las normas reguladoras de procedimiento administrativo...

-artículo 27: a pesar de que el título anuncia la “naturaleza” del Registro, después no la expresa (carácter público...).

- artículo 35.1: se recomienda eliminar la expresión “debidamente acreditados” , ya que dicha acreditación o identificación como personal inspector será necesaria cuando lleven a cabo cualquier actuación como personal inspector en las entidades inspeccionadas, que ya recoge el artículo 37.1.a) y 38. También se recomienda sustituir “funcionarios públicos” por “el personal funcionario público”.

-artículo 36.f): sólo se refiere a las entidades privadas, sin incluir las públicas, siendo que el artículo 33.1 contempla como ámbito de actuación tanto unas como otras, siempre que realicen actividades o presten servicios sociales en el territorio de Aragón, por lo que se recomienda su inclusión.

- artículo 37.1.d): se recomienda sustituir “los trabajadores” por “personal trabajador”.

-artículo 38.a): se recomienda sustituir “inspector” por “personal inspector”, en consonancia con el resto del lenguaje inclusivo o neutro del texto.

-artículo 38.b): se recomienda sustituir “inspeccionado” por “persona responsable ante cuya presencia se vaya a desarrollar la visita del personal inspector”.

-artículo 40.2.b): se recomienda decir “personal *inspector* actuante”.

-artículo 40.2.c y 40.3: se recomienda decir “persona *responsable*”, por seguir la misma metodología.

-artículo 41.3: se recomienda expresar cuál es la consecuencia de la no subsanación en plazo y forma.

- artículo 43.4: se recomienda decir resolución “*motivada*”.

- artículo 43.5: no queda claro qué se quiere decir con “resultado”. Si se refiere a la “resolución del órgano competente en ordenación de servicios sociales” a la que se refiere el



apartado anterior de dicho artículo, se recomienda citarla tal cual, por coherencia con el apartado anterior. También se recomienda sustituir el verbo “comunicar” por el verbo “notificar” (al igual que en el artículo 43.8)

-artículo 45.6: no queda claro a qué actuaciones se está refiriendo ¿se refiere a todas las que componen el procedimiento de instrucción, que abarquen desde la fecha de registro de entrada de una denuncia hasta la notificación de la resolución motivada del órgano competente? Se recomienda concretarlas. Además, hace referencia como límite de plazo para su duración al plazo de prescripción de las infracciones previstas en la normativa aplicable de servicios sociales, por lo que, teniendo en cuenta que en la misma se prevén infracciones de diferente naturaleza con diferentes plazos de prescripción, se recomienda hacer referencia expresa a esta circunstancia, por ejemplo, añadiendo al final, “según su naturaleza”.

- artículo 46.2: se recuerda que a fecha de hoy existen varios procedimientos judiciales contra la ORDEN CDS/124/2021, de 22 de febrero, por la que se regula la acción concertada en materia de prestación de servicios sociales en Aragón, y que ya en uno de ellos ha recaído Sentencia por la que anulado la citada Orden (Sentencia TSJA nº 382/22 de 27-10-22). Dicha Sentencia no es firme y está en plazo de recurso de casación en su caso. Si bien anula la Orden por motivos formales, es decir, sin entrar en el fondo sobre la adecuación a derecho o no de dicha acción concertada –de hecho, sobre el fondo de esta cuestión el TJUE ha dictado Sentencia del TJUE de 14-7-2022 al respecto de una cuestión prejudicial planteada por el TSJ de la Comunidad Valenciana sobre el tema, si bien el TSJA ha proveído en el seno de otro procedimiento judicial contra otra Orden de acción concertada, en ese caso sanitaria, de esta Comunidad, a la vista de la comunicación de dicha Sentencia TJUE, que el mismo no ha respondido algunas preguntas de la cuestión prejudicial que el TSJA planteó en el seno del procedimiento contra dicha Orden sanitaria, y que por ello mantiene la misma. Es decir, se advierte de todas estas circunstancias dado que, de entenderse por el TJUE en su caso si da respuesta a lo que el TSJA entiende que no ha dado, y con todo el pronunciamiento judicial completo se entiende que la fórmula de la acción concertada (que es a la que hace referencia este artículo) no fuera adecuada a derecho, podría repercutir sobre esta previsión legal, que a día de hoy, parece ajustada al derecho europeo según interpretamos la citada Sentencia TJUE.

- artículo 47: se recomienda incluir en el título la naturaleza “privada” de las entidades.

-artículo 47.2: se recomienda sustituir “legislación general” por “normativa”.



-Disposición adicional segunda, párrafo 2: atribuye como obligación a los Consejos Comarcales emitir informe preceptivo sobre viabilidad de proyectos de construcción o adaptación de infraestructuras que sean destinadas a centros de servicios sociales, previa petición de otras entidades públicas diferentes a la administración de la Comunidad Autónoma de Aragón. Por lo que parece estar refiriéndose a las entidades locales. En ese caso, el artículo 51.1 del Decreto Legislativo 1/2006, de 27 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Comarcalización de Aragón dispone que *“El Consejo comarcal y su Presidente ejercerán las atribuciones y ajustarán su funcionamiento a las normas relativas al Pleno del ayuntamiento y al Alcalde contenidas en la legislación de régimen local”*. El artículo 17.2.e) del Decreto Legislativo 1/2006, de 27 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Comarcalización de Aragón prevé que corresponde a las Comarcas la competencia de *“La emisión de informe en la tramitación de los procedimientos de autorización, apertura, modificación o cierre de los centros sociales de la comarca”*. En este mismo sentido se pronuncia el artículo 47.2.i) de la Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón que otorga competencia a las Comarcas para la *“(i) Emisión de informe en la tramitación de los procedimientos de autorización, apertura, modificación o cierre de los centros sociales de la comarca”*, el cual se modifica en su redacción mediante la Disposición final primera apartado uno de este anteproyecto. A este respecto, sin embargo no se observa que el presente anteproyecto modifique el citado artículo 17.2.e) de la Ley de Comarcalización en el mismo sentido.

Y por otra parte, la redacción que se le da esta Disposición adicional segunda hace referencia a centros de servicios sociales de titularidad pública en exclusiva, por lo que excluiría de la necesidad de este informe a los de titularidad privada, además de que no exige ningún condicionante como que dichas actuaciones pudieran ser objeto de financiación pública (pensemos en posibles ayudas, subvenciones, fondos públicos europeos etc...). Sin embargo, la modificación que introduce la Disposición final primera apartado uno sobre la Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón, extiende la obligatoriedad de dicho informe cualquiera que sea la naturaleza del centro de servicios sociales, introduciendo esta vez la condición de las actuaciones pudieran ser objeto de financiación pública. Por ello, se recomienda revisar la redacción de estas Disposiciones, en aras de conseguir una congruencia y claridad en los supuestos en que las Comarcas van a tener la obligación de emitir este informe.



-Disposición adicional cuarta: no recoge la indicación del plazo en que debe cumplirse, previsto en la DTN 36.c).

-Disposición transitoria primera: en el párrafo 1 contempla tanto la gestión como la titularidad, pero en el párrafo 2 sólo hace referencia al cambio de titularidad, por lo que se recomienda revisar la redacción. A la inversa sucede en el párrafo 3, que contempla sólo la titularidad en su primer apartado, pero luego en el segundo habla también de la gestión. Se recomienda igualmente su revisión.

-Disposición transitoria segunda: se recomienda concretar cuándo se entienden iniciados con anterioridad (fecha del Acuerdo del inicio...).

-Disposición derogatoria única: la DTN 38 dice que “Deben evitarse las cláusulas genéricas de derogación del derecho vigente”, así como que “Las cláusulas derogatorias no prevalecen sobre las transitorias, por lo que no es preciso exceptuar de la derogación global de una norma lo dispuesto en éstas”. Por otra parte, no se entiende la finalidad de expresar en el apartado 2.d) de la misma “hasta la fecha vigentes”, puesto que si se derogan con esta nueva norma es porque hasta entonces estaban vigentes los preceptos que ahora deroga, igual que en el resto de apartados. Por lo que se recomienda revisar la redacción.

A continuación, vamos a analizar la extensa Disposición final primera (contiene 26 apartados), cuyo objeto es una amplia modificación de la Ley 5/2009 de 30 de junio de Servicios Sociales. Cuando citemos “párrafos” y/o “epígrafes”, nos referimos a los del artículo modificado o introducido ex novo.

-Disposición final primera apartado tres, párrafo segundo: el incumplimiento de los requisitos exigidos en el presente anteproyecto da lugar a la revocación de la autorización y no a la suspensión, que se produce no por incumplimiento sino por pérdida sobrevenida de los mismos, según el artículo 13.1.a) y b) de este anteproyecto. Por lo que se recomienda revisar la redacción de esta Disposición.

-Disposición final primera apartado cuatro: dado que el presente anteproyecto regula la acreditación de las entidades de iniciativa privada, cualquier reproducción (además, incompleta o no exacta) de lo que ya se recoge en este anteproyecto, es innecesaria e incluso puede llevar a generar inseguridad jurídica. Por ello se recomienda, suprimir del párrafo segundo, desde “y atenderán”, ya que esas condiciones ya se recogen en el presente texto y las especiales características en todo caso deben ser recogidas en el presente anteproyecto cuando regula la acreditación. Por el mismo motivo se recomienda eliminar el párrafo tercero,



ya que esas condiciones de nuevo son las recogidas en el presente anteproyecto (incluso en esta disposición ni siquiera se recogen todas, y algunas no se expresan de la misma manera que en el articulado correspondiente del anteproyecto). El contenido del párrafo cuarto sería propio del articulado de este anteproyecto, y no de modificación de otra ley, por lo que se recomienda introducirlo en su caso en el articulado que regula la acreditación y suprimir ese apartado de la disposición citada. Y se recomienda suprimir el párrafo quinto, ya que se ha cumplido dicho mandato con la Disposición transitoria tercera del presente texto, por lo que carece de sentido. Podría sustituirse todo lo expresado en los párrafos 3, 4 y 5 por una remisión genérica a la normativa reguladora de entidades privadas de servicios sociales, al igual que hace el párrafo segundo en cuanto a las condiciones.

-Disposición final primera, apartado cinco: en el párrafo 1, se recomienda incluir “programas”, por coherencia con lo previsto en el artículo 27.1 del anteproyecto. Y en el párrafo 2, se recomienda sustituir “*en materia de servicios sociales*” por “en ordenación de servicios sociales”, por coherencia con la redacción empleada en el artículo 27.2 del anteproyecto.

- Disposición final primera, apartado seis: se recomienda indicar la naturaleza de las entidades en el título; en el párrafo 2, se recomienda sustituir “legislación” por “normativa” (ya que también existen normas reglamentarias y no sólo normas con rango de ley); se recomienda revisar el párrafo 4 en aras de respetar la autonomía local, dado que el párrafo 1 también hace referencia a la potestad de las entidades locales para otorgar subvenciones y en cambio el párrafo 4 tan sólo hace referencia a las directrices de planificación autonómicas.

-Disposición final primera, apartado siete: dado que trata del personal de inspección, que también se regula ampliamente en el anteproyecto, no se entiende por qué no se integran ya directamente las previsiones de esta disposición en el presente anteproyecto, en aras de evitar una duplicidad reguladora innecesaria, dado que además el párrafo 2 de esta disposición es copia literal del artículo 37.1 (si bien se recomienda en el caso de querer mantener esta disposición, que se siga entonces la misma semántica que en el artículo 37.1, diciendo en el párrafo 2 de esta disposición “*personal inspector*” en lugar de “*empelado público que realice...*”)

-Disposición final primera, apartado ocho: se recomienda indicar la naturaleza de las entidades en el título del Capítulo II modificado.



-Disposición final primera, apartado diez: se recomienda añadir en el párrafo 1. h) “debidamente justificado”; se recomienda añadir en el párrafo 2.h) además de la falta de aseo, la deficiencia o insuficiencia en el mismo; en el párrafo por razones de mejor exposición sistemática, en el párrafo 3 se recomienda exponer de manera seguida aquellas infracciones que versen sobre lo mismo: por ejemplo, los epígrafes d), f) y l) regulan diferentes infracciones sobre “datos”, pues ponerlas una detrás de otra y no “salteadamente”, o los epígrafes g) y j) regulan diferentes infracciones sobre la falta de “declaración responsable”, pues ponerlas igualmente una detrás de otra. En definitiva, se recomienda cambiar el orden de los epígrafes. Del mismo modo, se recomienda aclarar la redacción del apartado 3 párrafo k), expresando a qué condiciones se refiere (teniendo además en cuenta que parece tipificar como infracción la no comunicación de su incumplimiento, lo cual resulta un poco extraño que una entidad tenga que comunicar un incumplimiento, que es diferente a una modificación de condiciones).

-Disposición final primera, apartado once: se recomienda la redacción en el párrafo 2 de *“peligro grave, o inminente o directo”*, así como *“salud, o integridad física o seguridad”*.

- Disposición final primera, apartado trece: en el párrafo 7 primer inciso, se recomienda añadir el supuesto de *“subsanción de las irregularidades que dieron lugar a la situación de riesgo”* como supuesto de hecho para poder alzar o modificar las medidas.

- Disposición final primera, apartado dieciséis: prevé que si las medidas provisionales implicaran privación o restricción de la libertad u otro derecho fundamental de sus destinatarios, se proceda a recabar autorización o ratificación judicial de la medida provisional adoptada en los términos previstos en la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. En este sentido interesa subrayar que tal procedimiento únicamente se halla previsto en relación con medidas adoptadas con arreglo a la legislación sanitaria que las autoridades sanitarias consideren urgentes y necesarias para la salud pública cuando dichas medidas estén plasmadas en actos administrativos singulares que afecten únicamente a uno o varios particulares concretos e identificados de manera individualizada (además de otros supuestos de autorización de entrada a domicilios y otros lugares).

-Disposición final primera, apartado dieciocho: desaparece la competencia de los Servicios Provinciales, por lo que se recomienda revisar el Decreto 24/2020, de 26 de febrero, del Gobierno de Aragón, de estructura orgánica del Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales.



-Disposición final primera, apartado diecinueve: se recomienda decir “*el enunciado de dicho Capítulo*”, ya que exclusivamente se refiere al título, y no al contenido del mismo (además de así seguir la misma sistemática que en la disposición final primera, párrafo ocho).

-Disposición final primera, apartado veinte: se recomienda decir “*inobservancia, imprudencia o simple negligencia*”, siguiendo la misma sistemática que en la disposición final primera, apartado nueve. Además, se recomienda sustituir “faltas” por “*infracciones*”, que es el término utilizado a lo largo del anteproyecto.

-Disposición final primera, apartados veintidós y veintitrés: se echa en falta la tipificación de infracción consistente en incumplimiento de las normas higiénico sanitarias, de manera análoga si bien adaptada para el sujeto destinatario de esta regulación, a como si que se recoge en la Disposición final primera, apartado diez, en el epígrafe 2.i).

-Disposición final primera, apartado veintiséis: se recomienda sustituir “faltas” por “*infracciones*”, que es el término utilizado a lo largo del anteproyecto.

-Disposición final segunda: la cita de la Ley 3/1990 se hace de manera errónea tanto en el enunciado como en el contenido de la citada Disposición, ya que dice incorrectamente “personas mayores” en lugar de “*tercera edad*”, que es como reza el título de la Ley 3/1990 citada.

-Disposición final cuarta y quinta: la cuarta establece el plazo de un año para *iniciar* el desarrollo reglamentario del anteproyecto, a la vez que la quinta establece el plazo de un año para *aprobar* un texto refundido en el que se integre la Ley 5/2009 de 20 de junio de Servicios Sociales de Aragón actualizada conforme a la disposición final primera (que como hemos visto, modifica ampliamente dicha ley). Quizá lo prudente sería esperar a tener el texto legal refundido aprobado para después iniciar el desarrollo reglamentario. Por lo que se recomienda revisar los plazos.

Lo que se informa, sin perjuicio de mejor dictamen en derecho.

**Zaragoza, a fecha de firma electrónica**

**LA LETRADA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN**

**SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DEL DEPARTAMENTO DE CIUDADANÍA Y  
DERECHOS SOCIALES**