



## **MEMORIA JUSTIFICATIVA DEL PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE ESTABLECEN LOS PRECIOS DE LOS SERVICIOS CONCERTADOS PARA LA GESTIÓN DE LOS PUNTOS DE ENCUENTRO FAMILIAR EN ARAGÓN DURANTE LOS AÑOS 2023 A 2026.**

La presente memoria justificativa se emite de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44 del texto refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón (en adelante TRLPGA), aprobado por Decreto legislativo 1/2022, de 6 de abril, del Gobierno de Aragón, que regula el procedimiento de elaboración de los proyectos de disposiciones normativas.

### **I.- OBJETO DE LA NORMA.**

El proyecto de Orden cuya aprobación se pretende persigue la actualización de los precios para la concertación de la gestión de los puntos de encuentro familiar, en cuanto servicio neutral de intervención familiar destinado como medida temporal al cumplimiento de resoluciones judiciales o administrativas del órgano con competencia en materia de protección de menores, en aquellos casos en los que se deba cumplir el régimen de visitas establecido entre la persona menor y sus progenitores u otros familiares, fundamentalmente en procesos de separaciones familiares en las que exista conflictividad que dificulte o impida el desarrollo de ésta, y teniendo especial relevancia supuestos de violencia de género, todo ello al objeto de normalizar las relaciones familiares y en beneficio del interés superior del menor.

El Servicio de Punto de Encuentro Familiar tiene el carácter de gratuito, siendo obligatoria para la Administración la prestación del servicio, por constituir un derecho subjetivo para todas aquellas personas que cumplan los requisitos normativos para acceder al mismo.

El desarrollo del citado servicio, habida cuenta de la insuficiencia de medios y recursos en el seno de la Administración para su adecuada prestación de manera directa, se va a desplegar a través de la suscripción de conciertos con entidades de iniciativa social sin ánimo de lucro, en coherencia con las formas de provisión de las prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales reguladas en la Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón.

### **II.- INSERCIÓN EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO.**

El Estatuto de Autonomía de Aragón, según la reforma operada por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, incluye, dentro del Capítulo II de su Título I, relativo a derechos y principios rectores, un mandato expreso en materia de bienestar y cohesión social: *«Los poderes públicos de Aragón promoverán y garantizarán un Sistema Público de Servicios Sociales suficiente para la atención de personas y grupos, orientado al logro de su pleno desarrollo personal y social, así como especialmente a la eliminación de las causas y efectos de las diversas formas de marginación o exclusión social, garantizando una renta básica en los términos previstos por ley»* (artículo 23.1).

En cumplimiento de dicho mandato estatutario, la Comunidad Autónoma aprobó, conforme a la competencia exclusiva que le atribuye el artículo 71 del Estatuto de Autonomía de Aragón en materia de acción social, la Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón, en la que se preveía un régimen de concertación de estos servicios, que fue modificado por la Ley 11/2016, de 15 de diciembre, de acción concertada para la prestación a las personas de servicios de carácter social y sanitario.



Dice el artículo 21 de la Ley 5/2009, de 30 de junio, «*Las Administraciones públicas incluidas en el Sistema Público de Servicios Sociales proveerán a las personas de los servicios previstos en la Ley o en el Catálogo de Servicios Sociales de las siguientes formas: (...) c) Mediante acuerdos de acción concertada con entidades públicas o con entidades privadas de iniciativa social.*»

Dicha forma de provisión se profundiza en el artículo 23 del citado cuerpo legal, con el siguiente tenor: «*Las Administraciones públicas competentes en materia de servicios sociales podrán encomendar a entidades privadas de iniciativa social la provisión de prestaciones previstas en el Catálogo de Servicios Sociales, mediante acuerdos de acción concertada (...)*»

Los Puntos de Encuentro Familiar, cuya creación deriva de la obligación impuesta por la Ley 4/2007, de 22 de marzo, de Prevención y Protección Integral a las Mujeres Víctimas de Violencia de Género, y particularmente del artículo 22, en virtud del cual «*El Departamento competente en materia de familia facilitará lugares o puntos de encuentro donde se lleven a cabo las visitas de madres y/o padres a sus hijas e hijos en los supuestos de nulidad, separación y divorcio del matrimonio o, en su caso, de ruptura de la unión de hecho, con antecedentes de conductas violentas en la pareja. Dichos puntos de encuentro serán atendidos por personal especializado, que emitirá los informes que procedan a la autoridad judicial.*», han sido regulados en detalle en el Decreto 35/2013, de 6 de marzo, del Gobierno de Aragón, incardinándose igualmente en aquellos servicios regulados en el Catálogo de Servicios Sociales de Aragón, aprobado por Decreto 143/2011, de 14 de junio, del Gobierno de Aragón, y siendo por tanto susceptible dicho servicio de ser gestionado mediante acción concertada.

Concluido, pues, que los Puntos de Encuentro Familiar son servicios susceptibles de ser prestados mediante la modalidad de la acción concertada, deviene necesario fijar los importes de los módulos económicos, tal y como mandata el artículo 26 de la Ley 5/2009, de 30 de junio «*Anualmente, mediante Orden del Departamento competente en materia de servicios sociales, se fijarán los importes de los módulos económicos correspondientes a cada prestación susceptible de acción concertada*», y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4g) de la Ley 11/2016, de 15 de diciembre, de acción concertada para la prestación a las personas de servicios de carácter social y sanitario, según el cual se *fija[rán] contraprestaciones económicas a percibir por las entidades concertadas de acuerdo con las tarifas máximas y mínimas o bien los módulos que se establezcan, que cubrirán como máximo los costes variables, fijos y permanentes de prestación del servicio, sin incluir beneficio industrial.*

La determinación de dichas cuantías dinerarias corresponde al Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales, debiendo en particular la Dirección General de Igualdad y Familias asumir el seguimiento de los mismos, de acuerdo con la distribución funcional prescrita en el Decreto 24/2020, de 26 de febrero, del Gobierno de Aragón, de estructura orgánica del Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales.

En definitiva, la necesidad de aprobación de la presente Orden dimana de un conjunto de preceptos legales, respondiendo igualmente al compromiso asumido por los poderes públicos de adecuada satisfacción de los servicios y necesidades de la ciudadanía.

### **III.- ASPECTOS PROCEDIMENTALES.**

La tramitación de la presente Orden exige cumplir lo dispuesto en el capítulo IV del Título VIII «capacidad normativa del Gobierno de Aragón», del TRLPGA.



Para analizar los trámites que han de seguirse en la elaboración de esta Orden hay que partir de su naturaleza jurídica reglamentaria. Así, de conformidad con lo previsto en el artículo 36 TRLPGA, «1. El Gobierno de Aragón es el titular de la potestad reglamentaria. No obstante, las personas miembros del Gobierno podrán ejercer la potestad reglamentaria cuando así habilite para ello una ley o disposición reglamentaria aprobada por el Gobierno. (...) 6. Las personas titulares de las presidencias y de los departamentos podrán aprobar las correspondientes disposiciones reglamentarias en asuntos de orden interno en las materias de su competencia».

En este caso, el Departamento competente es el Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales, de conformidad con lo apuntado anteriormente en relación con el Decreto 24/2020, de 26 de febrero.

A estos efectos, la Consejera de Ciudadanía y Derechos Sociales, mediante Orden de 7 de febrero del corriente, acordó el inicio del procedimiento de elaboración del Proyecto de Orden por la que se establecen los precios de los servicios concertados para la gestión de los puntos de encuentro familiar en Aragón durante los años 2023 a 2026, encomendando su elaboración y tramitación a la Dirección General de Igualdad y Familias.

Ordinariamente, y de conformidad con el artículo 43 del TRLPGA «una vez aprobada la orden de inicio, y con carácter previo a la elaboración del proyecto de reglamento o de ley, se abrirá un periodo de consulta pública»; no obstante lo anterior, el apartado tercero del precitado artículo regula una serie de salvedades a la celebración de dicho periodo de consulta pública, siendo una de ellas «cuando se trate de normas organizativas o presupuestarias», de modo que en el presente se ha omitido dicho trámite.

A continuación, el artículo 44 del TRLPGA dispone que el órgano directivo competente procederá a elaborar un borrador de la disposición normativa, de acuerdo con las directrices de técnica normativa del Gobierno de Aragón, acompañado de una memoria justificativa que habrá de comprender un contenido mínimo y tasado. Es precisamente éste el trámite que se está cumplimentando mediante la emisión de la presente, debiendo incorporar igualmente al expediente, de acuerdo con los apartados tercero y cuarto del mentado artículo, una memoria económica, así como un informe de evaluación de impacto de género que habrá de contener una evaluación sobre el impacto por orientación sexual o identidad de género, y un informe de impacto por razón de discapacidad, siendo éstos últimos elaborados por la unidad de igualdad adscrita a la Secretaría General Técnica del Departamento proponente.

Evacuados los documentos que preceden, se emitirá informe de la Secretaría General Técnica del Departamento al que pertenezca el órgano directivo impulsor de la disposición, en el que se realizará un análisis jurídico procedimental, de competencias y de correcta técnica normativa, así como cualquier otra circunstancia que se considere relevante, tal y como mandata el apartado quinto del mismo artículo 44 que venimos refiriendo.

A la luz del carácter reglamentario de la presente norma, la regla general sería la celebración de los trámites de audiencia e información pública por plazo mínimo de quince días hábiles, sin embargo, el artículo 47.4 del TRLPGA exceptúa dicha obligación «cuando se trate de normas organizativas o presupuestarias», resultando de este modo su celebración potestativa, no preceptiva.



Sí resulta, por el contrario, preceptiva la solicitud de informe a la Dirección General de Presupuestos, Financiación y Tesorería, por conllevar el presente proyecto normativo un presumible incremento de gastos, tal y como exige el artículo 48.2 del TRLPGA.

Una vez recabado el informe que precede, y a la vista de que el contenido de la norma no afecta a las competencias de otro u otros departamentos del Gobierno de Aragón, y por lo tanto no procede su remisión al resto de Secretarías Generales Técnicas (*ex art* 48.3 TRLPGA), se elaborará por este centro directivo una memoria explicativa de igualdad, indicando con detalle todos aquellos trámites realizados en relación con la evaluación del impacto de género y los resultados de la misma (*ex art* 48.4 TRLPGA).

A continuación, se solicitará informe preceptivo de la Dirección General de Servicios Jurídicos, en virtud del apartado quinto del mismo artículo.

Evacuado el informe mentado, y atendiendo a la naturaleza del proyecto normativo cuya aprobación se pretende, no se prevé consulta preceptiva al Consejo Consultivo, sin perjuicio de que éste pueda ser consultado, con carácter facultativo, de conformidad con lo preceptuado en los artículos 48.5 del TRLPGA y 16 de la Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón.

Finalmente, se elaborará una memoria final que actualizará el contenido de la memoria justificativa y de la memoria económica, si hubiera habido alguna variación en las mismas, quedando lista la norma para su aprobación y posterior publicación en el Boletín Oficial de Aragón.

Señalar asimismo que, a lo largo de la tramitación de la disposición normativa, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 15.1 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, se dará publicidad al proyecto de Orden en el Portal de Transparencia de Aragón, así como a las memorias, informes y dictámenes que conformen el expediente de elaboración de la Orden con ocasión de su emisión.

#### **IV.- JUSTIFICACIÓN DE LA NECESIDAD Y OPORTUNIDAD E IMPACTO SOCIAL DE LA NORMA.**

La necesidad de aprobación del presente proyecto normativo se justifica por una pluralidad de preceptos legales, tal y como se ha referido en el epígrafe correspondiente, y particularmente viene exigida por el artículo 26 de la Ley 5/2009, de 30 de junio, cuyo tenor es el siguiente: *«Anualmente, mediante Orden del Departamento competente en materia de servicios sociales, se fijarán los importes de los módulos económicos correspondientes a cada prestación susceptible de acción concertada.»*

Con independencia de la justificación a nivel normativo, ha de destacarse también la necesidad social de actualizar los precios para la concertación de estos servicios, adecuándolos y adaptándolos a las circunstancias actuales, al objeto de garantizar candidatos dispuestos a celebrar los acuerdos, y evitar que la concertación quedara desierta, y por tanto, pudiera seguir prestándose un servicio de tanta importancia como es el de los Puntos de Encuentro Familiar. Al respecto, hay que indicar que, como ha ocurrido en la generalidad de sectores, el aumento del precio de materias primas ha redundado en el aumento de los costes de cualquier actividad, y por lo tanto, su prestación podría resultar no ya en la ausencia de beneficio industrial, que es una característica propia de la acción concertada, sino en una gestión profundamente deficitaria por la entidad concertada, que desincentivara la participación en el sistema. Se suma a ello el



incremento de costes de personal, fruto de la aplicación de los incrementos previstos en el Convenio colectivo de acción e intervención social 2022-2024, publicado por Resolución de 18 de octubre de 2022, de la Dirección General de Trabajo.

Desde el punto de vista de la unidad de mercado, la aprobación de la presente Orden no va a suponer cambios notables, por cuanto es una práctica que se ha venido desarrollando con anterioridad, siendo la única variación reseñable la actualización de los precios a las particularidades del momento actual.

#### **V.- CUMPLIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS DE BUENA REGULACIÓN.**

La presente Orden se ha elaborado de acuerdo con los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y el artículo 39.2 del TRLPGA; siendo éstos los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, que incluye la claridad de la norma, transparencia y eficiencia.

*De conformidad con el artículo 129.2 LPAC, [e]n virtud de los principios de necesidad y eficacia, la iniciativa normativa debe estar justificada por una razón de interés general, basarse en una identificación clara de los fines perseguidos y ser el instrumento más adecuado para garantizar su consecución*

La necesidad de esta norma ya ha sido expresada al indicar las razones que la justifican, siendo su aprobación el instrumento que permite cumplir los objetivos propuestos y el mandato legal. El propio artículo primero expresa el fin perseguido, como es la determinación de los importes correspondientes a la prestación de los Puntos de Encuentro Familiar para el periodo 2023 a 2026. Se considera, además, el instrumento más adecuado, en la medida en que es determinado así por una norma con rango de Ley (ex art. 26 LSSA), no existiendo por tanto margen de discrecionalidad en la apreciación administrativa.

*Con arreglo al artículo 129.3 LPAC, [e]n virtud del principio de proporcionalidad, la iniciativa que se proponga deberá contener la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir con la norma, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones a los destinatarios.*

A efectos del cumplimiento del principio de proporcionalidad, la propia parquedad de la norma impide la extralimitación a tal principio. Contiene la regulación imprescindible (objeto y ámbito de aplicación, determinación de los lugares físicos en que se ha de prestar el servicio, cifrado de los costes de los lotes y entrada en vigor). Además, dada su naturaleza intraprocedimental, no se imponen restricciones u obligaciones a los destinatarios, sin perjuicio de lo que pudiera resultar de los acuerdos de acción concertada o de las propias órdenes que regulen tal institución.

*De acuerdo con el artículo 129.4LPAC, [a] fin de garantizar el principio de seguridad jurídica, la iniciativa normativa se ejercerá de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas.*

De nuevo, se entiende que la pretendida norma es acorde a dicho principio, pues la Orden se incardina correctamente en el ordenamiento jurídico, en la medida en que el dictado de la



misma es una imposición legal, en orden a proceder a formalizar acuerdos de acción concertada, posteriores actos administrativos, al fin. Por tanto, se configura como una disposición de carácter general de rango inferior a la Ley, que complementa a ésta por su mandato durante un periodo de tiempo, y que, como se ha indicado, permite alcanzar el objetivo legal, como es la formalización de un determinado acto administrativo como son los acuerdos de acción concertada.

Respetando estrictamente, además, la distribución de competencias derivada de la Constitución Española, del Estatuto de Autonomía, y a nivel puramente autonómico, de las diferentes normas con rango legal y reglamentario dictadas en la materia.

De conformidad con el artículo 129.5 LPAC, *[e]n aplicación del principio de transparencia, las Administraciones Públicas posibilitarán el acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor y los documentos propios de su proceso de elaboración, en los términos establecidos en el artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; definirán claramente los objetivos de las iniciativas normativas y su justificación en el preámbulo o exposición de motivos; y posibilitarán que los potenciales destinatarios tengan una participación activa en la elaboración de las normas.*

Al efecto, se va a proceder a dar publicidad a los diferentes documentos integrantes del expediente a través del Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón, pudiendo ser accesibles para cualquier ciudadano. A su vez, se ha dado cumplimiento a la exigencia de incorporar al preámbulo los objetivos esperados, pues se hace referencia a la búsqueda a través de los PEFs de un servicio neutral de intervención, o a su especial relevancia en casos de violencia de género. En cuanto a la participación de los ciudadanos, al tener carácter presupuestario y/o organizativo, la participación pública se reduce considerablemente por ministerio de la Ley.

Con arreglo al artículo 129.6 LPAC, *[e]n aplicación del principio de eficiencia, la iniciativa normativa debe evitar cargas administrativas innecesarias o accesorias y racionalizar, en su aplicación, la gestión de los recursos públicos.*

Se considera, también, que se ha procedido a cumplir con dicho criterio de eficiencia, por cuanto no se establece carga administrativa alguna, y sí por el contrario, se contribuye a la mejor utilización de los recursos públicos, en la medida en que posibilita la aplicación de la normativa de acción concertada, la cual, a su vez, trata de ahorrar a la administración el beneficio industrial que correspondería a la licitación a través de la legislación contractual.

Así mismo, en la redacción del proyecto de Orden se han seguido las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por Acuerdo de 28 de mayo de 2013, del Gobierno de Aragón, conforme a lo previsto en el artículo 44.1 del TRLPGA; y, a tenor del artículo 39.5 del mismo cuerpo legal, se ha utilizado un lenguaje integrador y no sexista.

#### **VI.- ANÁLISIS DEL CONTENIDO DE LA NORMA.**

El contenido de la norma es muy sucinto, se forma exclusivamente por una breve parte expositiva, tres artículos y una disposición final.

El primero de ellos determina el objeto de la orden, siendo éste la determinación de los importes de los módulos económicos correspondientes a la prestación del Servicio de Punto de Encuentro Familiar en la Comunidad Autónoma de Aragón durante el periodo 2023 a 2026; y siendo la



misma de aplicación a aquellos acuerdos de acción concertada que pueda formalizar el Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales con entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro para la prestación del citado Servicio en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma.

El segundo artículo determina las localidades y espacios donde se desarrollará el Servicio, siendo estas: Zaragoza, con dos espacios: Zaragoza-Centro y Zaragoza-Actur; Huesca; Teruel; Calatayud; y Ejea de los Caballeros, con un centro en cada una de ellas.

El tercero y último contiene los módulos económicos del servicio, estableciendo lotes por provincias y diferenciando dichos módulos por años y lotes.

Finalmente, la disposición final única regula el *vacatio legis*, indicando que la presente Orden entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el "Boletín Oficial de Aragón".

En Zaragoza, a fecha de firma electrónica

**La Directora General de Igualdad y Familias**

María Teresa Sevillano Abad