



Visto el Anteproyecto de Ley de Ordenación de las Entidades Privadas de Servicios Sociales, tengo el honor de informar en los siguientes términos:

I.- Los artículos 1 y 3.3.a) del Decreto 167/1985, de 19 de diciembre, de la Diputación General de Aragón, por el que se regula la organización y funcionamiento de la Asesoría Jurídica de la Diputación General de Aragón, así como 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), determinan la competencia objetiva de la Dirección General de Servicios Jurídicos para emitir Informe sobre los Anteproyectos de Ley que hayan de someterse a la aprobación del Gobierno de Aragón.

Este informe tiene carácter preceptivo pero no vinculante, por lo que el órgano solicitante podrá atenerse o no a las consideraciones que se realizan en el mismo.

II.- Corresponde la elaboración del Anteproyecto al Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales, conforme al artículo 10.3 de la Ley 2/2009, para su aprobación por el Gobierno de Aragón, titular de la iniciativa legislativa de la Comunidad Autónoma al tenor de los artículos 42.2 del Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril; (en adelante, EA), y 12 de la Ley 2/2009.

III.- Respecto al procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Ley, deberá ajustarse al procedimiento previsto en el artículo 37 Ley 2/2009. También resulta necesario tener en cuenta la fecha de inicio del presente procedimiento y la incidencia que tiene la aprobación de la LPAC, vigente desde el 2 de octubre de 2016, fecha de su entrada en vigor.

La Disposición Transitoria Tercera de la citada Ley establece en su apartado a) que a los procedimientos ya iniciados antes de la entrada en vigor

de esa Ley no les será de aplicación la misma, rigiéndose por la normativa anterior.

En este caso y como la fecha de inicio del procedimiento es anterior a su entrada en vigor, ya que se ha iniciado mediante Orden de la Consejera de Ciudadanía y Derechos Sociales de 18 de julio de 2016, seguiría siendo de aplicación lo dispuesto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, además de lo dispuesto en la legislación de la Comunidad Autónoma.

De este modo:

A) Hemos de señalar que consta en el expediente remitido a esta Dirección General, una Orden de la Consejera del Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales de 18 de julio de 2016, como Departamento competente en la materia, en que se acuerda la iniciación del procedimiento de elaboración del presente Anteproyecto de Ley, lo que resulta exigible a tenor de las normas reguladoras del procedimiento administrativo común (artículo 68 y 69.1 de la Ley 30/92) en cuanto que nos encontramos ante un procedimiento administrativo que requiere de un acto de iniciación adoptado por el órgano competente para asumir la iniciativa, aun cuando tal requisito procedimental no está expresamente exigido por el art. 37 de la Ley 2/2009, pues al estar ante un procedimiento administrativo, ha de ser incoado expresamente, por aplicación de las citadas normas generales de procedimiento administrativo común.

En la citada Orden se acuerda encomendar la elaboración y tramitación del Anteproyecto de Ley a la Secretaría General Técnica del Departamento.

B) El presente Anteproyecto de Ley incluye una Memoria justificativa, de 11 de enero de 2017, firmada por el Secretario General Técnico de Ciudadanía y Derechos Sociales, en la que se hace referencia a la necesidad de aprobación y justificación de su contenido, a la competencia para su elaboración y aprobación, la forma de inserción en el ordenamiento jurídico y efectos o impacto social de la norma, el coste económico generado por la

nueva norma, y el impacto por razón de género, todo ello de conformidad con lo exigido por el párrafo 3º del citado artículo 37 de la Ley 2/2009.

A este respecto hemos de llamar la atención, como ha señalado en numerosas ocasiones el Consejo Consultivo de Aragón, sobre 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 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)".

Por otra parte, y en relación al apartado relativo al coste económico generado por la nueva norma, hemos de manifestar que en la elaboración de toda disposición ha de hacerse una cuantificación de los costes que acarreará, y para cumplir su misión la memoria debe contener una estimación lo más precisa posible del coste a que dará lugar la disposición, determinando tanto el coste como su forma de financiación.

Y es que como se señala en el Dictamen 57/2011 del Consejo Consultivo de Aragón, la estimación del coste que puede llevar aparejada cualquier actuación pública es una exigencia elemental del buen gobierno, y a ello responde la exigencia por la Ley de una Memoria económica.

A nuestro juicio, la Memoria al valorar el coste económico a que dará lugar la norma proyectada, en los términos en que está redactada resulta insuficiente, teniendo en cuenta, además, la advertencia que contiene respecto a las consecuencias económicas que se puedan derivar 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 de la norma, por la posible necesidad de realizar adaptaciones de tipo funcional y material.

En este sentido también debería recabarse el preceptivo Informe a emitir por el Departamento de Hacienda y Administración Pública sobre el presente Anteproyecto de Ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 4/2017, de 10 de mayo, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio de 2017.

C) Se incorpora una primera versión del texto del anteproyecto legal del que tomó razón el Gobierno de Aragón, en su reunión celebrada el día 18 de

enero de 2017, según certificación emitida el 19 de enero por el Secretario del mismo.

D) Se ha realizado un trámite de audiencia e información pública con la finalidad de recoger opiniones y aportaciones sobre los contenidos necesarios de la futura Ley.

En este sentido se ha evacuado formalmente el trámite de información pública mediante la correspondiente publicación en el BOA nº 33 de 17 de febrero de 2017.

Asimismo, se ha dado traslado del proyecto normativo a otros departamentos del Gobierno de Aragón, así como a entidades, organizaciones e instituciones directamente afectadas por la regulación normativa, realizando las observaciones que constan en el expediente.

E) Consta Certificación de la Secretaría del Consejo Aragonés de Servicios Sociales firmado con fecha 4 de abril de 2017 expresiva del Informe favorable por unanimidad de los miembros presentes de dicho Consejo sobre el anteproyecto normativo a los efectos de acreditación del cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 57.2.a) de la Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón y en el 4.a) del Decreto 190/2010, de 19 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento del citado Consejo.

F) También consta Informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales, fechado el 10 de julio de 2017, en el que se alude al título habilitante, a la inserción del anteproyecto de Ley en el ordenamiento jurídico y al procedimiento, y contiene una valoración de las aportaciones realizadas durante los trámites de audiencia e información públicas.

G) Consta igualmente en el expediente una segunda versión del anteproyecto de Ley, sin fechar, elaborada después de analizar las sugerencias

y aportaciones recibidas, incorporando las admitidas, que es objeto del presente informe jurídico.

H) El presente Anteproyecto de Ley no precisa el dictamen preceptivo del Consejo Consultivo del Gobierno de Aragón, siendo meramente facultativa su solicitud, tal y como resulta del artículo 16.1 de la Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón y del artículo 13 del Decreto 148/2010, de 7 de septiembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Gobierno de Aragón.

IV.- Debemos analizar la competencia de la Comunidad Autónoma de Aragón para intervenir en la materia que es objeto del Anteproyecto de Ley, tal y como exigen las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por el Gobierno de Aragón el 28 de mayo de 2013 y publicadas por la Orden de 31 de mayo de 2013 del Consejero de Presidencia y Justicia (*"11. Contenido de la parte expositiva. Su función es... indicar las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta*).

En este sentido en la parte expositiva se señala el objetivo de la Ley de establecer 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, y tanto en la Memoria como en la parte expositiva se recoge la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en la materia de acción social contemplada en el artículo 71.34 del Estatuto de Autonomía, que 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.

V.- Según las Directrices de técnica normativa, la denominación de "Exposición de Motivos" está reservada a los anteproyectos de Ley, no titulándose la parte expositiva en los demás tipos de disposiciones, por lo que en el presente caso tratándose de un anteproyecto de ley resulta acertado que se haya titulado esta parte de la norma.

Como acabamos de señalar, se considera acertada la citación en la parte expositiva del título competencial en cuyo ejercicio se dicta. A su vez, se considera acertada la cita de la Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón, cuya Disposición Final Tercera contiene el mandato dirigido al Gobierno de Aragón para que remita 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, 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, y del Decreto 143/2011, de 14 de junio, por el que se aprueba el Catálogo de Servicios Sociales.

Por otro lado, la parte expositiva cumple con la finalidad que tiene atribuida que es la de ser como el pórtico explicativo de toda norma que debe facilitar su entendimiento y aplicación, indicando su objeto y finalidad, e incluyendo un resumen sucinto del contenido de la norma, incluidas las disposiciones de la parte final del Anteproyecto de Ley.

Sería recomendable la introducción de una mención relativa a las intervenciones realizadas en el trámite de participación practicado, así como de los informes y dictámenes evacuados.

El último párrafo de la parte expositiva se debería suprimir en cuanto es reproducción exacta de otro ya contenido en la misma, en concreto del antepenúltimo.

VI.- La parte dispositiva del Anteproyecto de Ley, consta de veintisiete artículos, todos ellos numerados con cardinales arábigos y titulados indicando el contenido o la materia a la que se refieren, tres Disposiciones Adicionales, tres Disposiciones Transitorias, una Disposición Derogatoria y cuatro

Disposiciones Finales, todas ellas, numeradas correctamente en ordinales escritos en letra y tituladas, conforme a las reglas de técnica legislativa de aplicación.

El articulado está dividido en Capítulos, contando con un Capítulo I en el que figuran las disposiciones generales, y tres títulos más, numerados correctamente, y dedicados, respectivamente, al Régimen de autorización y comunicación previa, el Régimen de Acreditación, y a la Colaboración de las entidades privadas con el Sistema Público de Servicios Sociales. A su vez el Capítulo II se estructura en cuatro secciones conforme a las Directrices de Técnica Normativa.

Hemos de realizar las siguientes consideraciones jurídico-materiales a la parte dispositiva de la norma proyectada:

1) Artículo 3.1:

Este artículo recoge la definición de lo que se entiende a los efectos de la Ley por Entidad privada de servicios sociales.

Se recomienda que la subdivisión de este artículo solo contenga dos párrafos, la letra a) y la letra b), para contener, respectivamente, la definición de las entidades de iniciativa social y la definición de las entidades de iniciativa mercantil, de manera que esta clasificación de las entidades privadas de servicios sociales que ahora aparece en el párrafo señalado con la letra a), se contenga dentro del apartado 1.

Por lo demás, las definiciones se consideran correctas, y no plantean objeción jurídica alguna.

2) Artículo 4.1:

Este artículo regula la habilitación de entidades, centros y servicios sujetos a autorización o acreditación, y se recomienda una mejora en la redacción que facilite su entendimiento en lo que se refiere a la finalidad de la

propia habilitación y a los efectos de la inscripción en el Registro de Entidades, Centros y Servicios Sociales.

Y es que su lectura genera cierta confusión que dificulta la comprensión cuando por un lado dice que la habilitación se obtiene a través de la autorización o acreditación correspondiente de los centros y/o servicios sociales que presten, y por otro lado dice que la inscripción constituye la habilitación como entidad privada de servicios sociales.

3) Capítulo II:

Este capítulo contiene el régimen de autorización y comunicación previa.

La redacción contenida en este capítulo relativo al régimen de autorización previa induce a confusión en cuanto a quién debe obtener dicha autorización, ya que unas veces refiere la entidad privada de servicios sociales y otras veces los centros y/o servicios sociales, por lo que se recomienda aclarar este aspecto a los efectos de facilitar su entendimiento, debiendo tenerse en cuenta, además, que el artículo 80 de la Ley 5/2009 señala que son las entidades de iniciativa privada las que habrán de obtener la autorización administrativa.

4) Artículos 6 y 7:

Para facilitar el entendimiento y comprensión de la norma, se recomienda que el artículo 6 regule el concepto de la autorización administrativa previa (actual artículo 7.1), y que el artículo 7 regule los supuestos de necesidad de la misma, de manera que comprenda no sólo la regulación contenida en el actual artículo 6 sino también los supuestos recogidos en el actual artículo 7.2., encontrando de esta manera mejor ubicación sistemática en la norma.

Por otro lado, se recomienda concretar el órgano administrativo al que le va a corresponder otorgar la autorización administrativa.

5) Artículo 8:

En consonancia con lo establecido en el artículo 80.3 de la Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales, y en el propio artículo 13 de la ley proyectada, se recomienda la inclusión de la posibilidad de suspensión de la autorización administrativa para el caso de incumplimiento de los requisitos exigidos para su obtención.

6) Artículo 9:

En este artículo se sugiere especificar el órgano administrativo encargado de aprobar el modelo normalizado al que hace referencia.

7) Artículo 10.2:

A los efectos de facilitar la comprensión y aplicación de la norma, y no obstante la remisión reglamentaria que contiene, en este artículo se recomienda determinar no sólo la unidad administrativa a la que le corresponderá emitir el correspondiente informe vinculante, sino también la concreta necesidad a la que responde la exigencia de dicho informe.

8) Artículo 13:

Se recomienda establecer un plazo máximo para dictar y notificar la resolución de revocación o suspensión de la autorización para así dotar al correspondiente procedimiento administrativo de mayor seguridad jurídica.

9) Artículo 14:

En este artículo se aprecia una errata en la redacción, debiéndose eliminar la palabra "por" en la relación de causas de extinción de la autorización para facilitar su entendimiento y comprensión.

10) Artículo 15:

En este artículo los supuestos de comunicación previa del apartado segundo podrían incorporarse al apartado primero de forma que toda su regulación se contuviese en un único apartado.

También se sugiere que se determine el órgano administrativo al que hay que realizar la comunicación previa.

Se recomienda que en la letra b) del apartado segundo se especifique que debe ser objeto de comunicación tanto el cese temporal como el cese definitivo de la actividad.

Se observa una discrepancia entre los supuestos de comunicación previstos en este artículo y los que se mencionan en la Exposición de Motivos de la Ley, por lo que se sugiere su revisión para la correcta coherencia interna de la norma.

11) Capítulo III:

Para este Capítulo relativo al régimen de acreditación se hace la misma recomendación hecha para el Capítulo II relativo al régimen de autorización previa, en el sentido de que su redacción induce a confusión en cuanto a quién debe obtener dicha acreditación, ya que unas veces refiere la entidad privada de servicios sociales y otras veces los centros y/o servicios sociales, por lo que se recomienda aclarar este aspecto a los efectos de facilitar su entendimiento, debiendo tenerse en cuenta, además, que el artículo 81 de la Ley 5/2009 señala que son las entidades de iniciativa privada las que habrán de obtener la acreditación administrativa.

12) Artículo 18:

En este artículo se recomienda una mejora del concepto de acreditación contenido en el apartado 1 teniendo en cuenta que viene referido a la posibilidad de provisión de prestaciones sociales públicas.

13) Artículo 23:

Se recomienda la supresión de este artículo en cuanto que regula una obligación que ya está contenida en la letra c) del artículo 21 de la Ley, cuya redacción, si se considera oportuno, podría ampliarse, a los efectos de regular con más detalle la obligación de las entidades privadas de servicios sociales

acreditadas de someterse a la evaluación periódica de la calidad en las prestación de los servicios.

14) Artículo 24:

Este artículo regula la revocación de la acreditación. Se recomienda una mejora en la redacción de la causa de revocación establecida en la letra c) en cuanto no se entiende en relación al plazo de los tres últimos años al que hace referencia, siendo causa de imposibilidad de obtención de la acreditación conforme al artículo 19.3 de la propia Ley el haber sido sancionada la entidad por infracción grave o muy grave, e incurre en falta de coherencia interna con este último artículo en cuanto éste contempla no sólo las infracciones muy graves sino también las infracciones graves.

Se recomienda establecer un plazo máximo para dictar y notificar la resolución de revocación de la acreditación para así dotar al correspondiente procedimiento administrativo de mayor seguridad jurídica.

15) Disposición Transitoria Primera:

Para adecuarlo al contenido de su regulación, el título de esta Disposición Transitoria debería modificarse de manera que se refiera tanto a la vigencia de autorizaciones como a la vigencia de acreditaciones.

16) Disposición Final Segunda:

En esta Disposición Final se aborda la modificación del régimen sancionador contenido en los artículos 91, 92 y 93 de la Ley 5/2009.

Atendiendo a razones de técnica normativa, se recomienda que la numeración realizada en estos artículos con cardinales arábigos se sustituya por letras minúsculas ordenadas alfabéticamente a partir de la a y envueltas con el signo de paréntesis posterior.

Es cuanto tengo el honor de informar en Derecho.

En Zaragoza, a 10 de octubre de 2017.

LA LETRADA DE LOS SERVICIOS JURÍDICOS,



Consta la firma

Fdo.: Carmen Lahoz Pomar.

SR. SECRETARIO GENERAL TÉCNICO DEL DEPARTAMENTO DE
CIUDADANÍA Y DERECHOS SOCIALES.