



MEMORIA JUSTIFICATIVA DEL PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE REGULA LA ACCIÓN CONCERTADA EN MATERIA DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS SOCIALES EN ARAGÓN.

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 tiene por objeto la concreción de los servicios y prestaciones que, en el ámbito de los servicios sociales de la Comunidad Autónoma de Aragón, pueden ser prestados mediante acuerdos de acción concertada; la regulación del régimen jurídico y el procedimiento para la formalización de dichos acuerdos; y su ejecución y efectos derivados de ésta.

La presente norma será de aplicación a los acuerdos de acción concertada que la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y las Entidades Locales incluidas en el sistema público de servicios sociales, así como sus entidades dependientes o vinculadas, formalicen en el ámbito de sus competencias.

II.- INSERCIÓN EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO.

El Estatuto de Autonomía de Aragón, según la reforma aprobada 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, de la que trae causa esta orden.

La acción concertada regulada en la citada Ley se ajusta a la doctrina establecida por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea quien, en Sentencias como, por todas, la de 28 de enero de 2016, admite la colaboración de los Estados Miembros con entidades sin ánimo de lucro, y autoriza a que la legislación de los mismos prevea este instrumento para la consecución de los objetivos de solidaridad y eficiencia presupuestaria, siempre que estas entidades *«no obtengan ningún beneficio de sus prestaciones, independientemente del reembolso de los costes variables, fijos y permanentes necesarios para prestarlas, ni proporcionen ningún beneficio a sus miembros»*.

En coherencia con lo anterior, el propio Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha resuelto recientemente, en su Sentencia de 14 de julio de 2022, que no es contrario a la normativa



comunitaria que, para la prestación de servicios sociales de asistencia a las personas, los poderes adjudicadores lleguen a acuerdos de acción concertada con entidades privadas de iniciativa social, excluyendo de la licitación a operadores con ánimo de lucro.

En cumplimiento de la disposición final quinta de la mentada Ley 11/2016, de 15 de diciembre, en virtud de la cual *«Se faculta a los Consejeros competentes en materia de sanidad y de servicios sociales, en el ámbito de sus respectivas competencias, para dictar cuantas disposiciones reglamentarias sean necesarias para el desarrollo de la presente Ley»*, se aprobó la Orden CDS/2042/2017, de 30 de noviembre, por la que se regula la acción concertada en materia de prestación de servicios sociales en Aragón, Orden, sin embargo, que fue anulada por Sentencia nº 269/2020 de la sección nº1 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón.

Ante esta situación y manteniéndose la necesidad de aprobación de un reglamento regulador de los servicios y prestaciones que, en el ámbito de servicios sociales, pueden ser objeto de acción concertada, se renovó la propuesta normativa, dando lugar a la Orden CDS/124/2021, que sin embargo ha resultado igualmente anulada por cuestiones formales mediante Sentencia nº 382/2022 de la sección nº1 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón y, a pesar de que la misma se encuentra recurrida, esta Administración debe prepararse ante la eventualidad de que el recurso no prospere, iniciando nuevamente la tramitación que desemboque en la aprobación de la tan necesaria norma.

De este modo, la presente Orden, de carácter reglamentario, supondrá, junto con la Ley 11/2016, de 15 de diciembre, a la que desarrolla, y la ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón, la norma de referencia para la regulación de los servicios y prestaciones que, en el ámbito de servicios sociales de la Comunidad Autónoma de Aragón, pueden ser objeto de acción concertada, el procedimiento para su formalización, los requisitos que deben cumplir las entidades para dicha formalización, así como el régimen aplicable a esta modalidad no contractual de prestación de los servicios.

III.- ASPECTOS PROCEDIMENTALES.

La tramitación de la presente Orden exige cumplir lo dispuesto en el Título VIII del TRLPGA, donde se regula la capacidad normativa del Gobierno de Aragón. En este sentido, en primer lugar cabe traer a colación lo preceptuado en el artículo 36 de la precitada norma, en virtud del cual, el Gobierno de Aragón es el titular de la potestad reglamentaria, no obstante, las personas miembros del Gobierno podrán ejercerla cuando así les habilite para ello una ley o una disposición reglamentaria aprobada por el Gobierno. Sobre este particular, la disposición final quinta 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 dispone que *«Se faculta a los Consejeros competentes en materia de sanidad y de servicios sociales, en el ámbito de sus respectivas competencias, para dictar cuantas disposiciones reglamentarias sean necesarias para el desarrollo de la presente Ley»*.

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, del Gobierno de Aragón, de estructura orgánica del Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales.



A estos efectos, la Consejera de Ciudadanía y Derechos Sociales, mediante Orden de 30 de noviembre de 2022, acordó el inicio de procedimiento de elaboración del Proyecto de Orden por la que se regula la acción concertada en materia de prestación de servicios sociales en Aragón, encomendando a la Secretaría General Técnica del Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales, en colaboración con el Instituto Aragonés de Servicios Sociales, la preparación del Proyecto de Orden y la realización de los trámites necesarios para su aprobación.

Hay que señalar que se ha realizado el trámite de consulta pública previa, de conformidad con lo establecido en el artículo 43 del TRLPGA. Dicha consulta se publicó en el Portal de Participación Ciudadana del Gobierno de Aragón (Aragón Gobierno Abierto), del 2 de diciembre de 2022 al día 16 de diciembre del citado año, tal y como queda acreditado en el certificado emitido por el Jefe de Servicio de Participación Ciudadana e Innovación Social, a fecha de 21 de diciembre de 2022.

Como resultado de la consulta referida, se han recibido por conducto ordinario aportaciones de las siguientes entidades y personas:

- Asociación Aragonesa para la Dependencia.
- M.ª José Bajén García

Igualmente, el Círculo empresarial de atención a las personas ha hecho llegar, por Registro Electrónico de Aragón, una serie de alegaciones con motivo de la consulta pública mentada.

Todas las aportaciones mencionadas fueron convenientemente valoradas por informe de la Secretaría General Técnica, de fecha de 19 de enero del corriente, siendo igualmente publicado en el Portal de Transparencia, por lo que se dan por reproducidas.

Evacuado el trámite que precede, se ha procedido a la redacción del primer borrador de la disposición normativa, elaborado de acuerdo con las directrices de técnica normativa del Gobierno de Aragón, tal y como exige el artículo 44 del TRLPGA. En virtud de este mismo artículo, se elabora la presente memoria justificativa, con el contenido exigido en el apartado primero del precepto, y se acompaña de una memoria económica, un informe de evaluación de impacto de género elaborado por la unidad de igualdad adscrita a la Secretaría General Técnica del departamento, que incorpora igualmente una evaluación sobre el impacto por razón de orientación sexual, expresión o identidad de género, y un informe sobre impacto por razón de discapacidad.

La citada documentación es objeto de informe por parte de la Secretaría General Técnica del Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales, órgano directivo impulsor de la disposición, en el que se realiza un análisis jurídico procedimental, de competencias y de correcta técnica normativa, así como cualquier otra circunstancia que pudiera resultar relevante.

A continuación, el artículo 47 del TRLPGA exige, en relación a las disposiciones reglamentarias que afecten a los derechos e intereses legítimos de la ciudadanía, la apertura de audiencia e información pública por plazo mínimo de quince días hábiles a las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto cuando la disposición reglamentaria afecte a los derechos e intereses legítimos de la ciudadanía.



Realizado este trámite, el centro directivo competente emitirá un informe de análisis de las alegaciones formuladas en la información pública y audiencia, con las razones para su aceptación o rechazo, que será objeto de publicación en el Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón.

De manera simultánea al periodo de audiencia e información pública, el texto será remitido a las Secretarías Generales Técnicas de los departamentos afectados para que formulen las sugerencias oportunas.

Concluidos los trámites anteriores y completado el nuevo borrador a la luz de las aportaciones que, en su caso, se hayan efectuado, se habrá de recabar informe preceptivo de la Dirección General de Presupuestos, Financiación y Tesorería del Departamento de Hacienda y Administración pública, de acuerdo con lo previsto en el artículo 48.2 del TRLPGA, en coherencia con el artículo 13 de la Ley 8/2022, de 29 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2023, al conllevar la norma un incremento del gasto.

Una vez recibido el mismo y con carácter previo a la remisión de la documentación a la Dirección General de Servicios Jurídicos, el órgano directivo elaborará una memoria explicativa de igualdad, exponiendo detalladamente los trámites realizados en relación a la evaluación del impacto de género y los resultados de la misma, tal y como exige el apartado cuarto del artículo 48 de la norma que venimos refiriendo asiduamente.

A continuación, se solicitará informe preceptivo de la Dirección General de Servicios Jurídicos, en virtud del apartado quinto del artículo 48 del TRLPGA.

Evacuado el informe mentado, y a tenor de lo preceptuado en el apartado sexto del artículo 48 del TRLPGA, en coherencia con el artículo 15.3 de la Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón, se recabará informe del órgano consultivo autonómico, al tratarse la presente disposición normativa de un proyecto de reglamento ejecutivo.

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.

De acuerdo con lo expuesto en el epígrafe relativo a la inserción en el ordenamiento jurídico de la presente disposición normativa, el germen de la misma se remonta a la Ley 11/2016, de 15 de diciembre, de acción concertada para la prestación a las personas de servicios de carácter social y sanitario en Aragón.



La disposición final quinta de la precitada norma faculta a la Consejera Competente en materia de servicios sociales para dictar aquellas disposiciones reglamentarias necesarias en el desarrollo de la misma.

Así, y al objeto de regular el procedimiento para la formalización de los acuerdos de concertación, los requisitos que deben cumplir las entidades sin ánimo de lucro para dicha formalización, y el régimen aplicable a esta modalidad de servicios, se aprobó la Orden CDS 124/2021, si bien, tal y como se ha referido con anterioridad, se encuentra anulada actualmente y, a pesar de que la misma se encuentra recurrida, esta Administración debe prepararse ante la eventualidad de que el recurso no prospere, iniciando nuevamente la tramitación que desemboque en la aprobación de tan necesaria norma.

Por tanto, es precisamente la anulación de la Orden que venía a desarrollar la Ley 11/2016, de 15 de diciembre, la que justifica la necesidad y oportunidad de aprobación del presente proyecto de Orden.

En relación al impacto social que se prevé que tenga la nueva disposición normativa; se trata de un proyecto de Orden de carácter puramente procedimental, dirigido a entidades públicas o privadas de iniciativa social sin ánimo de lucro, con las que se firmarán los acuerdos de acción concertada para la provisión de prestaciones y servicios sociales públicos.

En este sentido, cabe destacar que la acción concertada no se configura como una mera prestación de servicios mediante un precio en el que su única peculiaridad es que la entidad concertada carece de ánimo de lucro, sino que a través de ésta se deben cumplir con los objetivos de eficiencia presupuestaria de la administración concertante y el principio de solidaridad a través de la actuación conjunta de ambas partes.

Así, mediante este instrumento, los servicios sociales van a ser prestados por entidades comprometidas con los principios que inspiran el sistema, y a través de personal especializado para su desempeño.

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 estos los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, que incluye la claridad de la norma, transparencia y eficiencia.

La necesidad de esta norma ya ha sido expresada al indicar las razones que la justifican, siendo su aprobación el instrumento que permite cumplir con los objetivos propuestos. Se respeta asimismo el principio de proporcionalidad al incorporarse la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir por la norma, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones a los destinatarios.

Finalmente, se cumple el principio de seguridad jurídica, respetándose la distribución de competencias derivada de la Constitución Española y de Estatuto de Autonomía de Aragón.

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 mentado TRLPGA, se ha utilizado un lenguaje integrador y no sexista.

VI.- ANÁLISIS DEL CONTENIDO DE LA NORMA.

El borrador del proyecto de la disposición normativa se estructura en siete capítulos, a los que se acompaña de una disposición transitoria, una disposición derogatoria y una disposición final, así como un Anexo en el que se relacionan los diferentes servicios y prestaciones susceptibles de gestión mediante acción concertada.

El primer capítulo contiene las disposiciones generales; el segundo se destina al régimen jurídico de los acuerdos de acción concertada; el capítulo tercero regula el procedimiento para la formalización de este tipo de acuerdos, previendo la necesidad de obtener autorización por parte de la persona titular del departamento competente en materia de servicios sociales con carácter previo al comienzo del desarrollo de la actividad concertada, en tanto por la naturaleza de la misma ha de ser una actividad regulada; en el capítulo cuarto se establecen los efectos que despliegan los acuerdos de acción concertada; el capítulo quinto contiene la forma de ejecución de estos acuerdos, así como el seguimiento de la misma; en el capítulo sexto se regula la modificación y extinción de los acuerdos de acción concertada y, finalmente, el capítulo séptimo regula el régimen supletorio y la incompatibilidad con otras subvenciones.

Firmado electrónicamente

EL SECRETARIO GENERAL TÉCNICO

DEL DEPARTAMENTO DE CIUDADANÍA Y DERECHOS SOCIALES

José Antonio Jiménez Jiménez