



INFORME DE LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DE CIUDADANÍA Y DERECHOS SOCIALES RELATIVO AL PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE REGULA LA ACCIÓN CONCERTADA EN MATERIA DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS SOCIALES EN ARAGÓN.

Sometido a informe de la Secretaría General Técnica de Ciudadanía y Derechos Sociales el *proyecto de Orden por la que se regula la acción concertada en materia de prestación de Servicios Sociales en Aragón*, procede realizar las siguientes observaciones:

PRIMERO. – NATURALEZA DEL INFORME.

Este informe se emite en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 44.5 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, conforme al cual *«una vez elaborada la documentación citada en los apartados anteriores, se emitirá informe de la secretaría general técnica del departamento al que pertenezca el órgano directivo impulsor de la disposición, en la que se realizará un análisis jurídico procedimental, de competencias y de correcta técnica normativa, así como cualquier otra circunstancia que se considere relevante»*.

SEGUNDO. – MARCO JURÍDICO HABILITANTE.

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 a los poderes públicos aragoneses en materia de bienestar y cohesión social, debiendo éstos promover y garantizar un Sistema Público de Servicios Sociales suficiente para la atención de las 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.

En cumplimiento de dicho mandato estatutario, y en coherencia con la competencia exclusiva que el mismo cuerpo normativo atribuye a nuestra Comunidad Autónoma en materia de acción social, se aprobó 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, posteriormente modificada 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 en Aragón.

La acción concertada regulada en la citada Ley se ajusta a la jurisprudencia establecida por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea la cual admite en Sentencias (por todas, la de 28 de enero de 2016) 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»*.

A mayor abundamiento, el propio Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha resuelto recientemente, en su Sentencia de 14 de julio de 2022, la cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana que, en lo fundamental, plantea



si la limitación de los llamados “conciertos sociales” a entidades sin ánimo de lucro que realiza la normativa valenciana es o no contraria a las libertades de establecimiento y prestación de servicios del TFUE, la Directiva de Servicios y las Directivas de contratación pública; concluyendo el tribunal europeo 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 coherencia con lo anterior y, 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, regulando, entre otros, el procedimiento para su formalización, los requisitos que deben cumplir las entidades para dicha formalización, o el régimen aplicable a esta modalidad no contractual de prestación de los servicios.

TERCERO. – ANÁLISIS JURÍDICO PROCEDIMENTAL.

El procedimiento de elaboración del presente proyecto de Orden debe ajustarse a lo previsto en el capítulo IV del título VIII «capacidad normativa del Gobierno de Aragón», del TRLPGA.

En este sentido, cabe traer a colación en primer lugar 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 disposición reglamentaria aprobada por el Gobierno.

Sobre este particular, como se ha mencionado con anterioridad, 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 en Aragón 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»*



De conformidad con lo anterior, y siendo en el presente el departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales el competente para abordar el desarrollo normativo, en virtud de lo previsto en el Decreto 24/2020, de 26 de febrero, del Gobierno de Aragón, de estructura orgánica del Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales, la Consejera de Ciudadanía y Derechos Sociales acordó, mediante Orden de 30 de noviembre de 2022, iniciar el 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, en colaboración con el Instituto Aragonés de Servicios Sociales, la preparación del mentado proyecto normativo y la realización de los trámites necesarios para su aprobación.

Iniciado el procedimiento, y de acuerdo con lo expuesto en el artículo 43 del TRLPGA, se ha celebrado el trámite de consulta pública previa, siendo la misma publicada en el Portal de Participación Ciudadana del Gobierno de Aragón (Aragón Gobierno Abierto), del día 2 al día 16 de diciembre de 2022, tal y como queda acreditado en el certificado emitido por el Jefe de Servicio de Participación Ciudadana e Innovación Social con fecha de 21 de diciembre de 2022.

Como resultado de la consulta referida, se recibieron por conducto ordinario aportaciones de la Asociación Aragonesa para la Dependencia, y de doña M.^a José Bajén García; teniendo entrada igualmente por Registro Electrónico de Aragón una serie de alegaciones emitidas por el Círculo empresarial de atención a las personas. Todas ellas han sido objeto de estudio y valoración, dimanante de lo cual se emitió informe del Secretario General Técnico del Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales, en fecha de 19 de enero del corriente.

Igualmente, en cumplimiento de lo mandatado en la Orden de inicio y en coherencia con lo previsto en el artículo 44 del cuerpo legal que venimos refiriendo, consta en el expediente un primer borrador de la disposición normativa, que se acompaña, de acuerdo con lo exigido en el citado precepto, de una memoria justificativa, 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.

Una vez elaborada la documentación que precede, corresponde evacuar el informe que aquí nos ocupa, realizando un análisis jurídico procedimental, de competencias y de correcta técnica normativa, así como de cualquier otra circunstancia que pudiera ser considerada relevante.

Aquí concluyen los trámites que se han realizado a fecha de emisión del presente informe, refiriéndose en adelante el itinerario procedimental que se prevé seguir hasta la aprobación del proyecto normativo.

De conformidad con lo preceptuado en el artículo 47 del TRLPGA *«Cuando la disposición reglamentaria afecte a los derechos e intereses legítimos de la ciudadanía, se le dará audiencia a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos e intereses legítimos se vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto. Este trámite se completará con el de información pública en virtud de resolución del órgano directivo impulsor del procedimiento, que se publicará en el “Boletín Oficial de Aragón”»*.

De este modo, habrá de concederse 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 puedan ver afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

Realizado este trámite, el centro directivo competente emitirá un informe de análisis de las alegaciones que se hayan podido formular, indicando las razones para su aceptación o rechazo, y debiendo el mismo ser publicado 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, a fin de que estos formulen las sugerencias que entiendan oportunas, tal y como mandata el artículo 48.3 del TRLPGA.

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 establecido en el artículo 48.2 del cuerpo legal mentado, 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 habrá de dar 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.

CUARTO. – ANÁLISIS DE LA MEMORIA.

El contenido de la memoria a elaborar junto al texto normativo propuesto ha de ajustarse a lo preceptuado en el artículo 44.1 del TRLPGA. En particular, habrá de contener en todo caso:

«a) Una justificación del cumplimiento de todos los principios de buena regulación.



b) Un análisis de la adecuación de los procedimientos administrativos que en ella se incluyan a las exigencias derivadas de su tramitación electrónica.

c) Las aportaciones obtenidas en la consulta pública, en caso de haberse realizado, señalando los autores y el sentido de sus aportaciones.

d) El impacto social de las medidas que se establezcan, que incluirá el análisis de la nueva regulación desde el punto de vista de sus efectos sobre la unidad de mercado.

e) Cualquier otra consideración que se estime de especial relevancia.»

Del examen de la misma se concluye que se han incorporado todos los extremos que, de acuerdo con el contenido material de la norma, resultan preceptivos. Igualmente, se refiere en el epígrafe VI “Análisis del contenido de la norma”, si bien de manera sucinta, la motivación y razones por las que se establece el régimen de autorización, tal y como exige el artículo 44.2a) del mismo cuerpo legal.

QUINTO. – DIRECTRICES DE TÉCNICA NORMATIVA.

En cumplimiento de lo previsto en el artículo 44.1 TRLPGA, en el que se establece que «*El órgano directivo competente procederá a elaborar un borrador de la disposición normativa, elaborado de acuerdo con las directrices de técnica normativa del Gobierno de Aragón*», en la elaboración de este proyecto normativo se han seguido las directrices de técnica normativa, aprobadas por Acuerdo de 28 de mayo de 2013 del Gobierno de Aragón.

SEXTO. – ESTRUCTURA Y CONTENIDO.

El proyecto de Orden se estructura en siete capítulos a lo largo de los cuales se distribuyen los treinta y tres artículos que la forman; igualmente, se acompaña la misma 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 capítulo I, bajo el epígrafe “disposiciones generales”, comprende el objeto y ámbito de aplicación de la norma; remite a la relación contenida en el anexo la determinación de aquellos servicios y prestaciones a las personas que podrán ser objeto de acción concertada; define el concepto de entidades de iniciativa social sin ánimo de lucro a efectos de aplicación de la norma; y finalmente enumera los requisitos que habrán de reunir las entidades y los centros para la formalización de acuerdos de dicha naturaleza.

El capítulo II contiene el régimen jurídico a que habrán de someterse los acuerdos de acción concertada, en concreto, prevé la duración de los conciertos, no pudiendo estos establecerse con una duración superior a cuatro años, y la forma de financiación de los mismos.

En el capítulo III se regula el procedimiento para la formalización de los acuerdos de acción concertada, 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; define las diferentes fases que se imbrican en el mentado procedimiento, así como los criterios de selección que serán objeto de ponderación en la elección de entidades.



El capítulo IV, bajo el epígrafe “efectos de los acuerdos de acción concertada”, regula las obligaciones de las entidades suscriptoras de los acuerdos, así como la posibilidad de que estas presten servicios complementarios al servicio principal del acuerdo de acción concertada.

El capítulo V, referido a la ejecución y seguimiento de los acuerdos que venimos refiriendo, prohíbe la cesión, total o parcial, de los servicios y prestaciones objeto de acción concertada, con la salvedad de que la entidad concertada sea declarada en concurso de acreedores, en cuyo caso, se solicitará autorización expresa del departamento competente en materia de servicios sociales, que habrá de adoptar las medidas necesarias para garantizar la continuidad y calidad del servicio; regula el acceso a las plazas objeto de acción concertada; el pago del coste del acuerdo de acción concertada y su justificación; y la forma de evaluación y seguimiento de los acuerdos de acción concertada.

El capítulo VI se destina a la modificación y extinción de los acuerdos de acción concertada regulando las prerrogativas de la Administración; las penalidades aplicables en caso de incumplimiento de obligaciones; las circunstancias bajo las cuales los acuerdos de acción concertada podrán ser objeto de modificación, y el procedimiento para ello; y las causas de extinción de estos acuerdos, el procedimiento para la extinción y los efectos de la misma.

Finalmente, el capítulo VII regula el régimen supletorio para todo aquello que no estuviera previsto en la disposición normativa, así como la incompatibilidad de financiar las actividades objeto de concierto con subvenciones.

Concluye el proyecto de Orden con una disposición adicional, donde se prevé la aplicación de la regulación contenida en la disposición normativa en los supuestos de prestaciones adicionales del catálogo complementario que aprueben las Entidades Locales en el ámbito de sus competencias; una disposición transitoria reguladora del régimen transitorio de los procedimientos; y una disposición derogatoria que prevé la derogación de todas aquellas disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a lo dispuesto en el presente proyecto normativo.

Del mismo modo, se incorpora un Anexo en el que se relacionan los diferentes servicios y prestaciones susceptibles de gestión mediante acción concertada.

Firmado electrónicamente

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

José Antonio Jiménez Jiménez