



MEMORIA JUSTIFICATIVA Y ECONOMICA DEL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULAN LA RED DE HOGARES Y LOS HOGARES DE PERSONAS MAYORES DEL INSTITUTO ARAGONÉS DE SERVICIOS SOCIALES

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 reglamento, incorporando de acuerdo con el citado artículo la memoria económica con la estimación del coste económico.

I.- OBJETO DE LA NORMA.

El objeto de este proyecto normativo es la renovación completa de la Orden de 1 de marzo de 2004, del Departamento de Servicios Sociales y Familia, por la que se aprueba el Estatuto Básico de los Hogares de Personas Mayores del Instituto Aragonés de Servicios Sociales, cuyo contenido se amplía.

En los últimos casi 20 años, estos centros han evolucionado desarrollando nuevas actuaciones para dar respuesta a las necesidades que presentaban las nuevas generaciones de personas mayores que se iban incorporando a los mismos. Además de ser centros de convivencia entre iguales, los Hogares de Personas Mayores han abierto servicios destinados a la prevención de la situación de dependencia, así como a aquellas personas que ya han iniciado este proceso y a sus familiares cuidadores. Estos servicios, abiertos a otros perfiles de personas más jóvenes, han propiciado una apertura de los centros beneficiosa para la inclusión social y en la comunidad, promoviendo un envejecimiento activo y saludable para las personas.

Los procesos de rediseño de servicio y de construcción colectiva realizados entre 2021 y 2023 ponen de manifiesto que los Hogares quieren funcionar en red, acoger a personas que usan los servicios del Hogar o que se quieren preparar para la etapa de jubilación, abrirse a la comunidad, regularse a través de órganos de participación y proteger la acción voluntaria que se realiza en ellos tanto para las personas que las realizan como para aquellas a las que se destina.

Finalmente, para la elaboración de la presente norma se ha partido de una nueva visión compartida de los Hogares consensuada a través de grupos de trabajo en los que han participado los distintos actores que intervienen en su desarrollo: las propias personas mayores, las personas que trabajan en ellos y los gestores.

II.- INSERCIÓN EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO.



La Comunidad Autónoma de Aragón, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 71.34 de su Estatuto de Autonomía, tiene la competencia exclusiva de “acción social, que comprende la ordenación, organización y desarrollo de un sistema público de servicios sociales que atiende 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”.

La Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón, establece entre sus objetivos garantizar, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón, el derecho universal de acceso a los servicios sociales como derecho de la ciudadanía, para promover el bienestar social del conjunto de la población y contribuir al pleno desarrollo de las personas. En particular, se regulan como parte integrante del Sistema Público de Servicios Sociales, los servicios sociales especializados dirigidos a aquellas personas que requieren una atención específica.

El Instituto Aragonés de Servicios Sociales, creado por la Ley 4/1996, de 22 de mayo, y cuyos Estatutos fueron aprobados por Decreto 173/2016, de 22 de noviembre, se configura como un organismo autónomo adscrito al Departamento de Bienestar Social y Familia, e integra y gestiona todos los centros y servicios adscritos al área de Servicios Sociales de la red pública del Gobierno de Aragón.

Entre sus áreas de actuación se incluyen las personas mayores, y entre los centros adscritos al área de Servicios Sociales de la Red Pública del Gobierno de Aragón, el Decreto 111/1992, de 26 de mayo, de la Diputación General de Aragón, por el que se regulan las condiciones mínimas que han de reunir los servicios y establecimientos sociales especializados, incluye los Hogares y los define como centros de encuentro dotados de los medios precisos para el desarrollo de actividades de comunicación, asociación e integración socio-cultural y sociorecreativa.

Mediante Orden de 1 de marzo de 2004, del Departamento de Servicios Sociales y Familia, se aprobó el Estatuto Básico de los Hogares de Personas Mayores del Instituto Aragonés de Servicios Sociales. El tiempo transcurrido desde la aprobación de la citada Orden, aconseja realizar un cambio normativo que responda a las expectativas e intereses de las personas mayores en relación a este recurso público

III.- APORTACIONES OBTENIDAS EN CONSULTA PÚBLICA PREVIA.

De conformidad con el artículo 43.3 a) TRLPGA, se ha abierto un período de consulta pública para recabar la opinión de las personas y organizaciones que puedan verse afectadas por la futura norma sobre los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa, la necesidad y oportunidad de su aprobación, los objetivos de la norma y las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias. Según consta en el certificado del Jefe de Servicio de Participación Ciudadana e Innovación Social de la Dirección General de Relaciones Institucionales, Acción Exterior y Transparencia del Departamento de Presidencia, Interior y



Cultura, de fecha 20 de diciembre de 2023, se ha efectuado dicho trámite desde el 29 de noviembre al 14 de diciembre de 2023.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 44.1.c) del 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, entre el contenido de la memoria justificativa se incluyen las aportaciones obtenidas en la consulta pública, en caso de haberse realizado, señalando su autoría y el sentido de sus aportaciones.

A tales efectos, tal y como consta en Certificado del Servicio de Participación Ciudadana e Innovación Social de 20/12/2023, han tenido lugar tres aportaciones:

- Julio Ollés Mariñoso indica que los Hogares inicialmente deben estar abiertos a todas las actividades que los usuarios puedan requerir para el mejor funcionamiento de ellos, tales como deportes (petanca, ajedrez, etc.), excursiones de un día para conocer nuestro Aragón, etc. También deberían poder firmar convenios con asociaciones de personas mayores para colaborar en sus actividades. Deben tener dotación económica para poder realizar sus actividades. Todos los Hogares deben estar dentro del Consejo Aragonés de personas Mayores (C.O.A.P.E.M.A.). Deben tener inexcusablemente Juntas Directivas para el mejor funcionamiento del Hogar, siempre conjuntamente con la Dirección del mismo. Se deben realizar programaciones de actividades y servicios para los usuarios, teniendo en cuenta que deben primar los beneficios y la ilusión, por pertenecer al mismo.

- Mercedes López del Moral valora positivamente que el tradicional Hogar de personas mayores se promueva la apertura a la Red de Hogares de Personas Mayores, que haya más interacción entre todos los Hogares. Pide que se defina la estructura organizativa nueva y Amigas de la Red Social. Está de acuerdo con que se regulen las acciones voluntarias.

- Asociación de ancianos El Castillo de Monreal del Campo (Teruel) pregunta que si el objetivo del Decreto es la regulación del funcionamiento de los 29 Hogares del IASS. Si estos 29 Hogares atienden a 103.000 mayores de 65 años (lo que entienden es más ficticio que real). Si en Aragón hay más de 300.000 mayores de 65 años. Si la ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón, garantiza " el derecho universal de acceso a los servicios sociales para promover el bienestar social del conjunto de la población..." , ¿tendrá en cuenta el Decreto Los 200.000 mayores de 65 años que no disfrutaban de los servicios de los Hogares del IASS? Concluye que el nuevo decreto va a continuar con la enorme discriminación y diferencia de trato que tiene el Gobierno de Aragón con los mayores que disfrutaban del Hogar del IASS y los que no.

IV.- ASPECTOS PROCEDIMENTALES.

De conformidad con lo preceptuado en el artículo 42.1 TRLPGA, la iniciativa para la elaboración de las disposiciones normativas corresponde a las personas miembros del Gobierno en función de la materia objeto de regulación, que designará el órgano directivo al que corresponda el impulso del procedimiento.



A estos efectos, la Consejera de Bienestar Social y Familia acordó el inicio del procedimiento de elaboración del Decreto por el que se regulan la Red de Hogares y los Hogares de personas mayores del Instituto Aragonés de Servicios Sociales, mediante Orden de 27 de noviembre de 2023, encomendando al Instituto Aragonés de Servicios Sociales la elaboración de la documentación procedente y la realización de los trámites preceptivos hasta su aprobación.

Una vez iniciada la tramitación de la disposición normativa, se ha procedido a la redacción del primer borrador de la misma, 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.

Formarán asimismo parte del expediente, un informe de evaluación de impacto de género elaborado por la unidad de igualdad adscrita a la Secretaría General Técnica del departamento, que incorporará 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 será objeto de informe por parte de la Secretaría General Técnica del Departamento de Bienestar Social y Familia, en el que se realizará un análisis jurídico procedimental, de competencias y de correcta técnica normativa, así como cualquier otra circunstancia que pudiera resultar relevante, tal y como establece el apartado quinto del precitado artículo 44.

De acuerdo con lo previsto en los artículos 47 del citado cuerpo legal, se llevará a cabo un trámite de audiencia a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o 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». Por otra parte, y de forma simultánea a los citados trámites preceptivos, se considera conveniente realizar un proceso participativo, en el que, a través de la celebración de una sesión informativa y varios talleres, se tenga en cuenta a los distintos actores implicados.

Simultáneamente, se remitirá a las Secretarías Generales Técnicas de los Departamentos del Gobierno de Aragón, de acuerdo con el artículo 48.3 TRLPGA.

A la finalización de los trámites anteriores, se emitirá un informe de análisis de las alegaciones formuladas, con las razones para su aceptación o rechazo, que será objeto de publicación en el Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón.

Tras completar dichos trámites, este Instituto elaborará una memoria explicativa de igualdad, explicando detalladamente los trámites realizados en relación con la evaluación del impacto de género y los resultados de la misma, tal y como exige el artículo 48.4 TRLPGA.



Con posterioridad, procederá la emisión de informe preceptivo por parte la Dirección General de Servicios Jurídicos, según se prevé en el artículo 48.5 TRLPGA.

Por otra parte, el artículo 15.3 de la Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón, prevé consulta preceptiva al Consejo Consultivo en el caso de tramitación de proyectos de reglamentos ejecutivos.

Finalmente, se elaborará una memoria final que actualizará el contenido de la memoria justificativa si hubiera habido alguna variación en la misma, y la Consejera de Bienestar Social y Familia elevará el proyecto de Decreto al Gobierno, para su aprobación.

V.- JUSTIFICACIÓN DE LA NECESIDAD Y OPORTUNIDAD E IMPACTO SOCIAL DE LA NORMA.

La población mayor de 65 años en Aragón asciende a 297.050 personas, según el censo de 2022.

El Instituto Aragonés de Servicios Sociales cuenta con una Red de 29 Hogares de personas mayores en el territorio de Aragón, del que son socias más de 103.000 personas, casi el 35 % de las personas mayores de 65 años aragonesas.

La Red de Hogares del Gobierno de Aragón son centros especializados de servicios sociales desde los que se implementa una parte importante de las políticas sociales públicas en materia de atención social al colectivo de personas mayores, fundamentadas en el Envejecimiento Activo y saludable y la Atención Centrada en la Persona (ACP).

En 2002, en el marco de la Segunda Asamblea de las Naciones Unidas, la Organización Mundial de la Salud establece el marco conceptual que define el envejecimiento activo como el proceso de optimización de las oportunidades de salud, participación y seguridad con el fin de mejorar la calidad de vida a medida que las personas envejecen.

El envejecimiento activo constituye un recurso fundamental para que las personas mayores y las comunidades puedan disponer de calidad de vida, significación a lo largo de todo su ciclo vital, pudiendo participar en la sociedad de acuerdo con sus necesidades, deseos y capacidades, y recibiendo los apoyos necesarios, protección y cuidados adecuados cuando necesitan asistencia. Y todo ello, independientemente del nivel de dependencia o vulnerabilidad. El envejecimiento activo requiere una concepción de actividad en su sentido amplio, que debe entenderse como un posicionamiento vital de las personas hacia el cuidado de su propia salud y la participación e inserción en la realidad social

Envejecer de una manera activa, implicada y no desvinculada de la realidad, está relacionado con el bienestar de la persona en sus dimensiones básicas como el bienestar físico y emocional, el desarrollo personal, la autodeterminación, las relaciones interpersonales, la inclusión social y los derechos de la persona.

La Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón, en el artículo 7, letra k recoge el derecho de las personas usuarias de los servicios sociales a participar en la toma de decisiones del centro en aquellas cuestiones que les afecten individual o colectivamente. Así mismo, el Decreto 66/2016, de 31 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba



la Carta de derechos y deberes de las personas usuarias de los Servicios Sociales de Aragón, en su artículo 9, regula el derecho de participación siendo de aplicación también para las personas usuarias de la Red de Hogares.

Desde este marco conceptual y normativo, el Gobierno de Aragón está inmerso en un proceso de cambio del papel de las personas mayores en el marco de nuestra sociedad orientado a la forma de planificar y gestionar los recursos destinados a las personas mayores. Para ello se pretende dar voz a las propias personas mayores para la elaboración de un cambio definitivo en la forma de concebir, organizar y gestionar los servicios y prestaciones que garantizarán sus derechos y les devolverán la visibilidad y protagonismo que merecen.

El presente Decreto parte de una nueva visión compartida de los Hogares consensuada a través de grupos de trabajo de revisión y análisis en el que han participado los distintos actores que intervienen en su desarrollo: las propias personas mayores, las personas que trabajan en ellos y los gestores. La Red de Hogares se configura como una red abierta de referencia para las personas mayores, acompañándoles en su desarrollo personal hacia la calidad de vida y el envejecimiento activo y saludable mediante el empoderamiento, la participación y la comunidad. Esta nueva mirada conlleva un desplazamiento del foco de atención desde el tradicional Hogar de Personas Mayores a la Red de Hogares de Personas Mayores, con lo que se pretende promover la apertura de los mismos a la comunidad en la que desarrollan su actividad, impulsando el trabajo en red y amplificando el alcance de su acción a través de la construcción de alianzas con el entorno y entre los propios centros de la Red.

Asimismo, se redefine el sistema de gestión de los Hogares, que pasa por una nueva denominación de la estructura organizativa y una revisión de las responsabilidades de gestión asignadas a cada rol, redefiniendo también el marco de trabajo de cada órgano, los mecanismos y canales para facilitar la cooperación entre estos órganos y la dirección de los Hogares.

Por otra parte, se introducen nuevas figuras como las personas Amigas de la Red de Hogares, que, sin ser necesariamente socias, participan en la vida del Hogar, así como la Red Amiga de las Personas Mayores, integrada por las entidades públicas y privadas que quieran contribuir al objetivo común de generar espacios de convivencia y actividad compartidos y, en esta misma línea, se regula el régimen de las acciones voluntarias que pueden realizar las personas socias y amigas de la Red Hogares, tanto dirigidas a otras personas usuarias de la propia Red como a personas de su entorno comunitario, en el marco del citado objetivo de apertura a la comunidad.

El impacto esperado de la aprobación del proyecto de Decreto es:

- Impulsar y ampliar el ámbito de la participación de las personas mayores en la organización y gestión interna de los centros que componen la Red de Hogares.
- Aumentar la proyección de los Hogares de personas mayores en la vida de la comunidad en la que cada uno de ellos se encuentra para generar espacios de convivencia y actividad compartidos, complementarios y coordinados que den respuesta a las necesidades a las personas.
- Regular la acción voluntaria que realizan las más de 800 personas socias de la Red de Hogares.



VI.- CUMPLIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS DE BUENA REGULACIÓN.

Este Decreto se ha elaborado de acuerdo con los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129.1 de la Ley 39/2015 y artículo 39.2 TRLPGA, 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 ya que la norma contiene la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir. Finalmente, se cumple el principio de seguridad jurídica al elaborarse una nueva y completa regulación de los Hogares de personas mayores del IASS que sustituye en su integridad a la anterior.

Así mismo, en la redacción del proyecto normativo 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 TRLPGA y, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 43.5 del mentado cuerpo legal, se ha utilizado un lenguaje integrador y no sexista.

VII.- ANÁLISIS DEL CONTENIDO DE LA NORMA.

El proyecto de Decreto se estructura en 28 artículos distribuidos en 3 títulos relativos, respectivamente, a la Red de Hogares de Mayores, la acción voluntaria de las personas usuarias y la organización de los Hogares; una disposición adicional, dedicada a la previsión de la aprobación del Reglamento de Régimen Interno de cada centro; una disposición derogatoria única que deja sin efecto la Orden de 1 de marzo de 2004, del Departamento de Servicios Sociales y Familia, por la que se aprobó el Estatuto Básico de los Hogares de Personas Mayores del Instituto Aragonés de Servicios Sociales; una disposición transitoria relativa a los órganos de participación y representación de cada Hogar; y dos disposiciones finales, una dedicada a las facultades de desarrollo y otra a la entrada en vigor de la norma.

Asimismo, se incorporan como anexos la relación de hogares que forman parte de la red de hogares del IASS (Anexo I), el modelo de acuerdo de colaboración (Anexo II), el logo de la Red Amiga de personas mayores (Anexo III), y el modelo de compromiso de acción voluntaria (Anexo IV).

VII.- MEMORIA ECONOMICA

La Red de Hogares de Personas Mayores tiene un coste global, según estimaciones realizadas para el año 2023, de 9.469.965 euros, financiados con cargo a los capítulos 1 y 2 del presupuesto del Instituto Aragonés de Servicios Sociales. Dentro de este coste global, 4.009.744 euros corresponden a los gastos del personal propio de los Hogares, 4.521.626 euros a los gastos corrientes de funcionamiento de los Hogares, 474.999.98 euros al programa de envejecimiento activo gestionado desde los Hogares y 938.594,27 euros al servicio de Promoción de la Autonomía Personal (PAP).



No obstante, este proyecto normativo no tiene impacto en los presupuestos del Gobierno de Aragón al no comportar incremento de gasto alguno ni disminución de ingresos, en la medida que no conlleva la creación de nuevos centros ni unidades administrativas, ni el incremento de plantillas de personal propio de los Hogares, sino únicamente la adecuación de los Hogares ya existentes al nuevo modelo recogido en la norma. Por ello, no se considera necesario solicitar informe a la Dirección General de Presupuestos, Financiación y Tesorería, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1 de Ley 8/2022, de 29 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2023.

En Zaragoza, a fecha de firma electrónica
DIRECTOR GERENTE DEL IASS
Ángel Val Pradilla