



Dictamen

1/2015

Anteproyecto de ley de ordenación de entidades privadas de servicios sociales

Consejo Económico y Social de Aragón



CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ARAGÓN
COLECCIÓN DICTÁMENES
Número 1/2015

Marzo de 2015

© Consejo Económico y Social de Aragón, 2015
Esta publicación se edita únicamente en formato digital.
La reproducción de esta publicación está permitida citando su procedencia.

Consejo Económico y Social de Aragón
c/ Joaquín Costa, 18, 1º
50071 Zaragoza (España)
Teléfono: 976 71 38 38 – Fax: 976 71 38 41
cesa@aragon.es
www.aragon.es/cesa

En virtud de las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social de Aragón por la Ley 9/1990, de 9 de noviembre, y de acuerdo con el procedimiento previsto en su Reglamento de organización y funcionamiento, aprobado por el Pleno el 9 de julio de 2012, el Pleno del Consejo Económico y Social de Aragón acuerda, en fecha 16 de marzo de 2015, emitir el siguiente

DICTAMEN

I. Antecedentes

Con fecha 17 de febrero de 2015 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Aragón un escrito remitido por el señor Director General de Planificación y Aseguramiento, del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia del Gobierno de Aragón, por el que se solicitaba informe de este Consejo sobre el "anteproyecto de ley de ordenación de entidades privadas de servicios sociales", cuya toma de conocimiento se había producido por el Gobierno de Aragón en reunión de fecha 6 de octubre de 2014.

Siguiendo el procedimiento para la emisión de dictámenes e informes regulado en el artículo 30 del Reglamento de 9 de julio de 2012, el anteproyecto de ley ha sido analizado por las Comisiones Social y de Economía, en fechas 9 y 10 de marzo respectivamente, y posteriormente por la Comisión Permanente, que en sesión celebrada el 12 de marzo de 2015 acuerda elevar al Pleno el presente dictamen.

La Constitución Española comienza su artículo primero señalando que "España se constituye en un estado social y democrático de derecho". Como consecuencia de esa declaración de estado social, diversos preceptos del capítulo sobre los principios rectores de la política social y económica atienden a distintos aspectos de lo que hoy denominamos "servicios sociales": protección social de la familia (artículo 39), asistencia social suficiente ante situaciones de necesidad (artículo 41), política dirigida a los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos (artículo 49), sistema de servicios sociales para la tercera edad (artículo 50).

En cuanto a las responsabilidades político-administrativas sobre estas materias, la Constitución la concede de forma global a las comunidades autónomas que así lo recojan en sus estatutos de autonomía, bajo la denominación de "asistencia social" (artículo 148.1.20ª). Así lo hizo el Estatuto de Autonomía de Aragón de 1982, cuando asumió como competencia exclusiva la "asistencia, bienestar social y desarrollo comunitario" (artículo 35.1.26ª).

En ejercicio de esta competencia, las Cortes de Aragón aprobaron, ya en su primera legislatura, la Ley 4/1987, de 25 de marzo, de Ordenación de la Acción Social, a la que posteriormente se unirían distintas leyes parciales de contenido social: la del Consejo Aragonés de Personas Mayores (Ley 3/1990), la del Voluntariado Social (Ley 9/1992), la de Medidas básicas de inserción y normalización social (Ley 1/1993) y la de creación del Instituto Aragonés de Servicios Sociales (Ley 4/1996).

En el vigente Estatuto de Autonomía de Aragón, en 2007, ya se evidencia el asentamiento de una visión más global sobre el conjunto de los servicios sociales. De este modo, el artículo 23, dentro del capítulo de los “Principios rectores de las políticas públicas”, señala:

“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 la ley.”

Al mismo tiempo, el Estatuto mantiene su consideración, al indicar en su artículo 71.34ª que es competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma:

“Acción social, 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.”

El proceso de integración de los distintos servicios sociales en un sistema global, concebido como un “cuarto pilar del estado de bienestar”, se consolida en Aragón con la aprobación de la Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón, que es concebida como la norma central en la regulación de los servicios sociales, pero que no agota la regulación en la materia.

Efectivamente, aun cuando dedica un título (el IX) a la iniciativa privada en esta materia, su disposición final tercera encomienda al Gobierno de Aragón la remisión a las Cortes de un proyecto de ley que establezca el régimen aplicable a las entidades privadas que desarrollen actividades en materia de servicios sociales. Este es el objetivo que pretende el anteproyecto de ley sometido a dictamen de este Consejo.

II. Contenido

El anteproyecto de ley de ordenación de las entidades privadas de servicios sociales consta de una exposición de motivos, cuarenta y nueve artículos, distribuidos en ocho capítulos, y once disposiciones en su parte final.

En la exposición de motivos se hace referencia al marco competencial y normativo del anteproyecto y se realiza una exposición muy detallada del contenido de la norma.

El capítulo primero (artículos 1 a 6) se dedica a disposiciones generales: objeto, ámbito de aplicación, habilitación de entidades, servicios o centros, y obligaciones de las entidades.

El capítulo segundo (artículos 7 a 19) establece el régimen de autorización, incluyendo sus clases y procedimiento, y de comunicación previa.

El capítulo tercero (artículos 20 a 25) regula el régimen de acreditación de centros o servicios para colaborar en la provisión de prestaciones sociales públicas: condiciones para su obtención, procedimiento y vigencia.

El capítulo cuarto (artículos 26 a 28) trata de la colaboración de entidades privadas con el sistema público de servicios sociales, a través de medidas de fomento y subvención.

El capítulo quinto (artículos 29 y 30) se ocupa del concepto y el fomento del voluntariado social.

El capítulo sexto (artículos 31 y 32) atiende a las condiciones de los servicios y centros sociales, así como los requisitos para el desempeño de la función de director.

El capítulo séptimo (artículos 33 a 37) regula la inspección de servicios sociales: competencia, funciones, personal y procedimiento.

Por último, el capítulo octavo (artículos 38 a 49) establece el régimen sancionador, tipificando las infracciones y fijando sanciones y medidas de protección y ejecución.

Las cinco disposiciones adicionales se ocupan de cuestiones como evaluación de la calidad, requisitos de los centros y servicios sociales de titularidad pública, calendario de adecuación de los centros y servicios actuales, modalidades alternativas de atención social y actualización de cuantías de las sanciones.

Las tres disposiciones transitorias prevén el régimen aplicable a las autorizaciones ya concedidas, a las solicitadas y los requisitos exigibles hasta que se apruebe el desarrollo reglamentario de la ley.

La disposición derogatoria es de carácter genérico, sin identificar ninguna norma especialmente afectada por la aprobación de la ley.

Las dos disposiciones finales habilitan al Gobierno de Aragón para el desarrollo reglamentario de la norma y prevén su inmediata entrada en vigor tras su publicación.

III. Observaciones de carácter general

I

El sistema de servicios sociales

En los antecedentes de este dictamen ya se ha indicado cómo a lo largo de las últimas décadas ha ido asentándose una diferente concepción de los servicios sociales, desde la idea de mera “asistencia social” para los “necesitados”, hacia conceptos más integradores, sobre la base de un “sistema de servicios”, de responsabilidad pública, destinado a la protección de todas las personas y grupos. En este proceso, supuso un hito fundamental –en opinión de algunos, una “línea de no retorno”– la configuración de determinados derechos sociales como derechos subjetivos exigibles, que vino a establecer la denominada “ley de dependencia” (Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia).

En la actualidad, la crisis económica está suponiendo un difícil reto para el sistema de servicios sociales, toda vez que coinciden distintas circunstancias: por un lado, el volumen de población necesitada de protección es muy superior al que pudo preverse hace sólo una década; por otro, los presupuestos públicos están en un periodo de

contracción que dificulta alcanzar a cubrir todas esas necesidades; y por último, la búsqueda de mayor eficiencia en la asignación de recursos ha llevado a una importante reforma de la administración local, que se ha visto despojada de muchas de sus competencias en el ámbito social en favor de las comunidades autónomas, sin que se haya previsto simultáneamente el origen de la financiación autonómica que habrá de permitir la asunción de esas competencias sin afectación a los correspondientes servicios.

En este contexto, el Consejo considera relevante reafirmar los rasgos esenciales del modelo de atención social de que se ha dotado nuestra Comunidad Autónoma: un sistema global de servicios sociales, de responsabilidad pública, pero con la colaboración de la iniciativa privada, que atienda no sólo a las consecuencias, sino también a las causas de la desigualdad, la marginación o la exclusión social.

II

La elaboración del anteproyecto de ley

La Ley de Servicios Sociales de Aragón de 2009 establece un marco jurídico global para este ámbito de actividad, que debe ser desarrollado y completado mediante un importante conjunto de normas. Entre ellas, la disposición final tercera previó expresamente la formulación de un proyecto de ley regulador de las entidades privadas de servicios sociales, que debía presentarse a las Cortes de Aragón en el plazo de un año desde su entrada en vigor, que se produjo ya el 11 de julio de 2009. Así pues, se trata de un anteproyecto que debió haber sido presentado en la primera mitad del año 2010 –dilación que quizá podría justificarse de algún modo en la memoria que acompaña al anteproyecto–, por lo que, en opinión del Consejo, es plenamente oportuna –si no perentoria– su formulación.

No obstante, considerando el dilatado retraso que ya ha acumulado en su redacción, el Consejo considera que hubiese sido adecuado no omitir un proceso de participación ciudadana, importante en la mayoría de las normas, pero fundamental cuando esas normas afectan de modo directo a la provisión de los servicios sociales necesarios para los miembros más frágiles de nuestra sociedad, aún más cuando la desigualdad está convirtiéndose en uno de los más graves riesgos para la cohesión social en Aragón, tal como ponen de manifiesto los últimos Informes del Consejo sobre la situación económica y social de Aragón.

En este sentido, el propio Gobierno de Aragón ha incluido en su proyecto de ley sobre Transparencia pública y participación ciudadana de Aragón, actualmente en tramitación en las Cortes aragonesas, una previsión para que sean sometidos a procesos participativos “los proyectos normativos con rango de ley que afecten a derechos civiles, políticos y sociales”. Por otra parte, la elaboración de la propia Ley de Servicios Sociales de 2009 –en la que se enmarca este anteproyecto– y del posterior Catálogo de servicios sociales (aprobado por Decreto 143/2011, de 14 de junio) fueron precedidos por procesos ejemplares de participación ciudadana, que debieran servir como antecedente y criterio determinante para fijar el modo de actuar en el futuro en esta materia.

En cualquier caso, el Consejo quiere reconocer el esfuerzo que el Gobierno aragonés está realizando en materia de transparencia, en la medida en que está dando publicidad, a través de su página web, a distintos informes y memorias que han acompañado al anteproyecto de ley (memoria justificativa, aprobación inicial por el Gobierno aragonés, informe de la Secretaría General Técnica del Departamento redactor y nota de la Dirección General de Planificación y Aseguramiento).

III

La integración de las normas reguladoras del sistema de servicios sociales

En la medida en que los servicios sociales deben entenderse hoy integrados en un único sistema, resulta conveniente que sus normas reguladoras puedan asimismo integrarse en un conjunto coherente y, en la medida de lo posible, fácilmente inteligible para los ciudadanos. Esto es todavía más relevante en un ámbito en el que, como también se ha indicado, la dispersión legislativa ha sido grande, en consonancia con aquella comprensión de la asistencia social como ámbitos diversos en que atender necesidades de algunas personas en determinados riesgos de exclusión o marginalidad.

Por este motivo, y existiendo la Ley de Servicios Sociales concebida como “norma central” de la regulación de esta materia –como la califica el propio legislador–, conviene extremar la atención para asegurar la coherencia de las diversas normas, sean legales o reglamentarias, que vayan aprobándose en este ámbito.

En este sentido, por ejemplo, no se aprecia la necesidad de incorporar en el anteproyecto de ley sometido a dictamen un capítulo referido al voluntariado social, con sólo dos artículos y muy escasa regulación material, en la medida en que ya existe un artículo de contenido asimilable (el artículo 61) en la Ley de Servicios Sociales de Aragón y continúa en vigor la ley específica reguladora de esa materia, la Ley 9/1992, de 7 de octubre, de Voluntariado social. En un supuesto como éste, quizá la regulación propuesta pueda generar más dudas sobre la vigencia de unas u otras normas, que certezas sobre la norma aplicable (teniendo en cuenta además que el Gobierno de la Nación ha aprobado muy recientemente un nuevo “anteproyecto de ley del voluntariado”).

Además, la falta de una concreción mayor en el propio concepto de voluntariado social puede dificultar su necesaria delimitación con las funciones propias de los profesionales de los servicios sociales. Así, nada se concreta acerca de qué deba entenderse como “funciones complementarias”, propias de los voluntarios según el artículo 30.1 del anteproyecto, ni se define en el artículo 3.2 “servicio social” como una actividad profesional. Esto, unido a la previsión contenida en el artículo 4.2 de “actividades no sujetas a autorización”, puede abrir la puerta a zonas de actividad con voluntad social fuera de cualquier tipo de control administrativo y de adecuada garantía profesional.

Pero donde una reflexión sobre esta cuestión de la coherencia normativa es ineludible es en la regulación que se incorpora en el anteproyecto sobre la inspección de servicios sociales y el régimen sancionador. Conviene tener presente, por una parte, que el artículo 2 del anteproyecto amplía el ámbito de aplicación del régimen

sancionador de la futura ley a los centros y servicios de titularidad pública –a pesar de que el título de la norma es inequívoco: “de ordenación de las entidades privadas de servicios sociales”–, y, por otra, que permanece absolutamente vigente el régimen sancionador que estableció con carácter general la Ley de Servicios Sociales de Aragón.

Si la norma es aprobada en los términos en que está actualmente redactada, con una disposición derogatoria de carácter general (“Quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en esta Ley”), pueden darse por inevitables los conflictos normativos en la aplicación del régimen sancionador a los casos concretos: ¿permanecen vigentes los tipos infractores de una y otra ley?, ¿cuáles se aplicarían en su caso con preferencia, los derivados del principio *lex posterior*, o los derivados de un principio *lex specialis* para el caso de los centros y servicios públicos?, ¿qué normas se aplicarían a la graduación de las infracciones, a la fijación de las sanciones o a la prescripción de infracciones y sanciones?

Evitar situaciones como las descritas es imprescindible y en esta fase tiene sencilla solución: concentrar el régimen sancionador en una sola norma, bien en la ley proyectada –derogando el correspondiente capítulo en la Ley de Servicios Sociales de 2009–, bien en la Ley hoy vigente –de forma que el actual anteproyecto actuase también como una norma modificadora–. En este último caso, convendría indicarlo así con claridad en su título, así como adaptar –tal como se indicará más adelante– al menos los artículos 1 y 2 del anteproyecto.

Aun cuando ésta es una cuestión de técnica legislativa, es una preocupación constante del Consejo Económico y Social de Aragón realizar cuantas aportaciones estén a su alcance para mejorar la seguridad en la aplicación del ordenamiento jurídico y aproximarse en lo posible a un sistema normativo lo más simple y comprensible para sus destinatarios.

IV

El régimen de autorización y acreditación

El Consejo respalda la preocupación por la calidad de los servicios que reciban los ciudadanos, preocupación que se refleja en el mantenimiento del régimen de autorización y acreditación, que ya previó la Ley de Servicios Sociales de 2009.

El Consejo comparte que este régimen viene justificado, tal como se indica en la propia exposición de motivos, por “la necesidad de garantizar la salud y seguridad de las personas mayores, personas con discapacidad, menores, personas en riesgo de exclusión social y otros colectivos de personas especialmente vulnerables”; pero, al mismo tiempo, cree conveniente recordar que las limitaciones que se establezcan a la prestación por entidades privadas de este tipo de servicios deben estar plenamente justificadas en razones de interés general.

En este sentido, no parece justificado que la acreditación para colaborar en la provisión de prestaciones sociales públicas deba exigir una autorización de funcionamiento con al menos cuatro años de antigüedad, tal como se prevé en el

artículo 21.2 del anteproyecto. Esto resulta desproporcionado, especialmente para las entidades que dispongan de otros centros o servicios acreditados de iguales o análogas características, lo que sucede en muchas ocasiones en el caso de entidades privadas de iniciativa social, a las que el propio anteproyecto quiere reconocer expresamente su “tradicional y valiosa colaboración”.

Por otra parte, el Consejo Económico y Social de Aragón viene insistiendo en la necesidad de que todas las administraciones públicas realicen un esfuerzo continuado por simplificar los procedimientos administrativos y agilizar las correspondientes tramitaciones, máxime cuando de la resolución de esos procedimientos depende el establecimiento de una actividad económica, capaz de generar empleo y, como en este caso, de atender a determinadas demandas sociales.

Así, para el Consejo, la fijación de un régimen restrictivo como el de la autorización y acreditación, todavía agravado por el régimen de silencio administrativo negativo, debe ir acompañado, como contrapartida, de un compromiso firme de la administración para agilizar al máximo la tramitación de los correspondientes procedimientos. En tal sentido, resultan insatisfactorios los plazos que se prevén en el anteproyecto para la resolución de estos procedimientos: seis meses para el otorgamiento o denegación de la autorización (plazo que necesariamente se verá ampliado, puesto que se prevé su suspensión en el momento de la solicitud del o de los informes –preceptivos y vinculantes– previstos en el artículo 14.3 del anteproyecto), y de tres meses para la acreditación.

IV. Observaciones de carácter específico

Al título de la Ley

El contenido del anteproyecto es más amplio que la ordenación de las entidades privadas de servicios sociales, ya que regula también cuestiones como la inspección y el régimen sancionador, aplicable a centros y servicios públicos.

De acuerdo con las directrices de técnica normativa, aprobadas por Acuerdo del Gobierno de Aragón de 28 de mayo de 2013, el título debe indicar el objeto de la norma y su contenido esencial, de forma clara y concisa, y, en su caso, expresar su carácter modificativo. Por ello, y en función de la decisión de técnica legislativa que se adopte en relación con los capítulos de inspección y régimen sancionador a que se ha aludido en el apartado III de las observaciones de carácter general, debería adaptarse consecuentemente el título del anteproyecto de ley.

Al artículo 1: Objeto

Podría completarse el contenido de este artículo haciendo referencia, por una parte, a que es también objeto de la Ley definir las obligaciones que deben cumplir los titulares de centros y servicios sociales y, por otra, adaptando la redacción del apartado f, en el sentido de reconocer que los regímenes de inspección y sancionador son aplicables también a los centros y servicios de titularidad pública (siempre que sea ésta la decisión final sobre técnica legislativa a que se alude en la anterior observación).

Al artículo 2: Ámbito de aplicación

Continuando con lo indicado en el apartado III de las observaciones de carácter general y en las observaciones específicas anteriores, se sugiere una reflexión acerca de la incorporación en este anteproyecto de un régimen sancionador que, aparentemente, habrá de convivir con el contenido en la Ley de Servicios Sociales de Aragón. En el supuesto de mantener el apartado 2 propuesto, que amplía el régimen sancionador a los centros y servicios de titularidad pública, sería conveniente que una disposición en la parte final de la norma aclarase –o modificase en su caso– el ámbito de aplicación del régimen sancionador contenido en la hoy vigente Ley de Servicios Sociales.

Al artículo 3: Definiciones

Se propone que en la redacción del apartado primero se sustituya la expresión “que tiene como fin propio”, por la expresión “que tiene como uno de sus fines propios”, con el fin de evitar dudas de interpretación acerca de si el desarrollo de actividades en materia de servicios sociales o la titularidad de un centro o servicio hubiera de ser el único fin social.

Al artículo 5: Servicios y centros sociales sujetos a autorización o acreditación.

Con la intención de evitar cualquier tipo de duda en la delimitación de los supuestos que exigen acreditación, convendría indicar de algún modo que ésta es necesaria tanto para la provisión de prestaciones sociales públicas financiadas directamente por la administración, como para las financiadas indirectamente por ésta a través del usuario.

A los artículos 9.3, 11 y 17: Vigencia y extinción de las autorizaciones.

La redacción de la norma resultaría más clara si se concentrasen las referencias a vigencia y extinción de las autorizaciones en un solo artículo, que podría ser el 17. En otro caso, sería más adecuado que el tratamiento de la vigencia de la autorización de instalación fuese formalmente similar al de la autorización de funcionamiento (apartado 3 del artículo 9 en el primer caso; artículo propio –el 11– en el segundo).

Al artículo 14: Informe de la Inspección de Servicios Sociales

En este artículo se prevén dos informes (salvo en el supuesto de la autorización de instalación prevista en el apartado 1): de la Inspección de Servicios Sociales y de la unidad administrativa que corresponda según la tipología del centro o servicio. Por ello, sería conveniente adaptar el título del artículo, que únicamente alude a uno de tales informes.

De la redacción del apartado 2 queda la duda si el contenido de los dos informes previstos será el mismo (“el cumplimiento de los requisitos necesarios para que el servicio o centro pueda desarrollar su actividad”) o si el de la unidad administrativa

puede tener un contenido diferente. En el caso de que el contenido fuese similar, debería eliminarse uno de los informes, puesto que no sólo sería redundante (y por tanto contrario a un elemental principio de economía y agilización procesal), sino que permitiría el supuesto irresoluble de dos informes contradictorios (por cierto, de la misma administración) y ambos vinculantes.

Por otro lado, se da por reproducida la observación realizada en el apartado IV de las observaciones de carácter general en relación con la agilización de procedimientos y la suspensión del plazo de resolución desde la solicitud de informe hasta su emisión, teniendo siempre presente que se trate de informes vinculantes y que el sentido del silencio administrativo es en todo caso negativo.

Al artículo 15: Resolución

El Consejo, tal como ya ha señalado en este dictamen, comprende los motivos existentes para someter el régimen jurídico de las entidades privadas de servicios sociales al régimen de autorización y acreditación, pero ello exige en consonancia un mayor compromiso de la administración por agilizar los procedimientos. Los seis meses previstos, más la obligada suspensión para la emisión de informes, son un plazo inadecuado.

Al artículo 21: Condiciones

Se sugiere la siguiente redacción para el apartado c de este artículo: "Implantación de sistemas de gestión de calidad en la atención a las personas usuarias y en las condiciones de empleo del centro o servicio, entre las que se considerarán las referidas a la calidad en el empleo, tales como seguridad, estabilidad, conciliación u otras".

Se da por reproducida la reflexión contenida en el apartado IV de las observaciones de carácter general en cuanto a la exigencia de cuatro años como antelación mínima de la autorización de funcionamiento para poder obtener la acreditación.

Al artículo 22: Competencia y procedimiento

Se propone aclarar el carácter de los informes que corresponde emitir tanto a la Inspección de Servicios Sociales, como al órgano competente "en materia de evaluación y control de calidad de servicios sociales". De la redacción propuesta (en relación además con lo fijado en el artículo 34.e), parece deducirse que serían informes preceptivos, aunque no vinculantes (puesto que en tal caso se reproduciría el riesgo de informes contradictorios, ambos vinculantes, ya señalado en observación al artículo 14).

Al artículo 25: Extinción de la acreditación

Se propone completar los supuestos de revocación con un nuevo apartado que previese el caso de cese voluntario e injustificado de la actividad por el titular del centro o servicio durante un periodo superior a seis meses.

Podría igualmente resultar oportuno recordar en este artículo que la extinción de la acreditación supondrá la imposibilidad de obtener financiación pública vinculada a los servicios sociales prestados, tanto de modo directo como indirecto a través de los usuarios.

Al artículo 27: Fomento de entidades privadas de servicios sociales de iniciativa social

Se propone que en el apartado segundo se indique que las plataformas o redes a fomentar serán aquellas que adopten una formalización dotada de personalidad jurídica propia.

Al artículo 28: Subvenciones a entidades privadas de servicios sociales de iniciativa social

Se sugiere que en el apartado primero se indique con claridad que la justificación del interés social de la actuación a subvencionar deberá fundamentarse en criterios de carácter técnico.

Por otra parte, podría resultar de interés que en este artículo se previese de algún modo la posibilidad de conceder subvención en aquellos supuestos que, al margen de la planificación, pudieran entenderse plenamente justificados por razones extraordinarias de urgencia social.

Al artículo 29: Concepto de voluntariado social

A partir de la indicación contenida en el apartado III de las observaciones de carácter general acerca de la conveniencia de mantener este capítulo, la redacción de este artículo debería incorporar, junto a las posibilidades de la relación laboral y la funcionarial, la de relación de carácter mercantil.

Al artículo 31: Condiciones materiales y funcionales de servicios y centros

Con la intención de concretar mejor algunos extremos, se propone redactar los siguientes apartados tal como se indica:

"b) *Condiciones higiénico-sanitarias que afecten a usuarios, visitantes, personal laboral y voluntarios.*"

"c) *Recursos humanos: fijación de ratios, cualificación del personal, formación y calidad en el empleo, para la que se considerarán características tales como seguridad, estabilidad, conciliación u otras.*"

"(d) 4ª. *Prevención de riesgos laborales, evacuación y seguridad contra incendios.*"

Al artículo 32: Directores de servicios y centros

En el apartado primero, el requisito del título universitario de grado resulta inadecuado, dada su reciente implantación, para la mayoría de los actuales directores

de servicios y centros, entre los que existe un número importante de diplomados. Sería más adecuado requerir una titulación, al menos, de diplomado universitario, grado o equivalente.

Por otra parte, la formación complementaria requerida parece estar centrada en la óptica de los centros residenciales y servicios ligados a la atención a la dependencia, por lo que se sugiere una redacción del siguiente tenor:

"[...] contar con formación complementaria en dependencia, discapacidad, geriatría, gerontología, dirección de centros residenciales, planificación, gestión y evaluación de servicios sociales, desarrollo comunitario, inclusión, drogodependencias, menores u otras áreas de conocimiento relacionadas con los campos de gestión y prestación de servicios sociales".

Sería conveniente que en el apartado segundo se especificase con mayor claridad el supuesto a que se refiere, ya que con la redacción propuesta debe sobreentenderse. Sería más adecuado indicar expresamente que aquellas personas que a la entrada en vigor de la ley ocupasen un puesto de director sin cumplir el requisito de titulación, podrán continuar en el desempeño de ese puesto si acreditan al menos tres años de experiencia y la formación complementaria exigida en el apartado primero.

Atendiendo igualmente a cuestiones de derecho transitorio –y que, por tanto, también podrían tener cabida en disposiciones transitorias específicas–, podría resultar conveniente que en el apartado cuarto se señalase un periodo transitorio mínimo para obtener la formación complementaria, que se propone quede fijado en no menos de dos años.

Al artículo 33: Ámbito y competencia

Se sugiere revisar la redacción del apartado segundo, teniendo en cuenta la dicción literal del artículo 86 de la Ley de Servicios Sociales de Aragón, más adecuada. De la redacción propuesta, podría intentar deducirse que las actuaciones realizadas por entidades privadas estarían fuera del ámbito de aplicación de la Ley 5/2009, de Servicios Sociales de Aragón, lo que resultaría contrario a lo dispuesto expresamente por su artículo 1.4, hoy vigente.

Al artículo 34: Funciones de la Inspección

Se sugiere redactar el apartado a del siguiente modo: "Velar por el respeto y el libre ejercicio de los derechos que tengan reconocidos las personas usuarias de centros y servicios sociales".

Asimismo, se sugiere concretar el supuesto contemplado en el apartado e, puesto que no queda claro si se trata del mismo informe exigido por el artículo 22 para la acreditación de un centro o servicio, o se trata de otro supuesto genérico.

A los artículos 35 y siguientes

Se propone una revisión de las referencias contenidas en los capítulos VII (Inspección de Servicios Sociales) y VIII (Régimen sancionador) a los usuarios o a los trabajadores, con el fin de incluir, cuando así proceda, la referencia a los representantes legales de los usuarios junto a éstos o, en su caso, al voluntariado social que esté desempeñando sus funciones en el centro o servicio.

A modo de ejemplo, el artículo 35.3.a podría especificar que la entrada del personal de inspección en un servicio o centro respetará la intimidad no sólo de usuarios y trabajadores, sino también de representantes legales o de voluntarios. Algo similar puede indicarse de las infracciones tipificadas en los apartados *b* y *l* del artículo 40; *d* y *j* del artículo 41, o *a*, *b*, *c* y *e* del artículo 42.

Del mismo modo, se propone, en el artículo 35.3.c, que la entrevista individual que el personal de inspección está autorizado a realizar pueda incluir no sólo a los trabajadores del centro, sino también a sus representantes sindicales.

Al artículo 40: Infracciones leves

Se sugiere comprobar, en el apartado *g*, si la infracción debe ir referida al supuesto de comenzar a repercutir el coste de un servicio que en origen se ofreció de forma gratuita durante un plazo determinado –y por tanto estaba implícito que la gratuidad habría de terminar–, o si el supuesto ha de ser la oferta gratuita no sometida a plazo –y que, por tanto, podía entenderse como permanente.

Al artículo 41: Infracciones graves

Se propone incluir, en el apartado *i*, el supuesto de suplir el personal adecuado con voluntariado social, mediante una redacción como la siguiente:

"No contar con el personal suficiente o con la cualificación exigida, de acuerdo con el tipo de actividad y el número de usuarios del centro o servicio, o suplir este personal con voluntariado social."

Se propone completar el final del apartado *m* con la siguiente redacción: "[...] o dificultar que el personal laboral del centro o servicio o el voluntariado social que en éste realice sus funciones colabore con la actuación inspectora".

Al conjunto del anteproyecto de ley

Se sugiere una revisión de la redacción del anteproyecto, con la intención de homogeneizar tratamientos, afinar términos o eliminar algunas discordancias.

Así, por ejemplo, se estima conveniente revisar la referencia que se realiza de los cargos o funciones, tratando de forma homogénea esos supuestos. A estos efectos, puede resultar conveniente introducir una nueva disposición adicional sobre referencias de género, en la que se señale que las menciones genéricas en masculino deben entenderse igualmente referidas a su correspondiente femenino.

Por último, se sugiere depurar algunas expresiones, como “procedimiento de tramitación” (en los artículos 12 y 13), o “poderes públicos” (en el artículo 27); eliminar la referencia contenida en la disposición adicional cuarta al Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia, en su denominación actual, que no concuerda con la referencia –más correcta– del resto del anteproyecto al “departamento competente en materia de servicios sociales”; o comprobar las concordancias normativas, que pueden mantener referencia a apartados inexistentes (como sucede con la referencia al “artículo 45.4 de la presente Ley” contenida en el artículo 49.3).

V. Conclusiones

El Consejo Económico y Social de Aragón valora positivamente la iniciativa del Gobierno de Aragón de formular un proyecto de ley de ordenación de las entidades privadas de servicios sociales, dado el importante retraso acumulado en su redacción, y la relevancia de una actividad como la desarrollada por estas entidades, sobre todo en un entorno de aumento de las necesidades sociales derivado de la crisis económica y de reducción de los presupuestos públicos.

El Consejo cree que el anteproyecto dictaminado necesita aclarar, en aras de la seguridad jurídica, la coherencia entre las diversas normas reguladoras de la inspección y control de centros y servicios sociales, y del procedimiento sancionador. Por lo demás, el Consejo estima que el anteproyecto es susceptible de algunas mejoras que se sugieren en los diversos apartados de observaciones de este dictamen.

Zaragoza, a 16 de marzo de 2015

V.º B.º

LA PRESIDENTA DEL CONSEJO
ECONÓMICO Y SOCIAL DE ARAGÓN

Natividad Blasco de las Heras

LA SECRETARIA GENERAL

Belén López Aldea