

DOCUMENTO BÁSICO
PARA LA ELABORACIÓN DEL
ANTEPROYECTO DE LEY
DE SERVICIOS SOCIALES
DE ARAGÓN

enero 2008

DOCUMENTO BÁSICO
PARA LA ELABORACIÓN DEL
ANTEPROYECTO DE LEY
DE SERVICIOS SOCIALES DE ARAGÓN

Edita:
Gobierno de Aragón
Departamento de Servicios Sociales y Familia

Diseño y maquetación:
a + d, arte digital

Imprime:
ARPrelieve

Depósito Legal:
Z-607/08

IMPRESO EN PAPEL 100% RECICLADO Y LIBRE DE CLORO



ÍNDICE

1. PRESENTACIÓN.....	5
2. MOTIVOS PARA LA APROBACIÓN DE UNA NUEVA LEY	7
3. OBJETO DE LA LEY Y PRINCIPIOS RECTORES DE LA ACCIÓN SOCIAL	11
4. DERECHOS Y DEBERES EN MATERIA DE SERVICIOS SOCIALES. RECONOCIMIENTO DE DERECHOS SUBJETIVOS	17
5. EL SISTEMA PÚBLICO DE SERVICIOS SOCIALES	21
6. EL CATÁLOGO DE SERVICIOS SOCIALES	31
7. LA PLANIFICACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES	37
8. RÉGIMEN COMPETENCIAL Y ORGANIZATIVO	41
9. FINANCIACIÓN	49
10. ÓRGANOS CONSULTIVOS Y DE PARTICIPACIÓN: EL CONSEJO ARAGONÉS DE SERVICIOS SOCIALES.....	53
11. CALIDAD DE LOS SERVICIOS SOCIALES.....	57
12. INICIATIVA PRIVADA	63
13. INSPECCIÓN Y RÉGIMEN SANCIONADOR	67
14. CONCLUSIONES	75



1. PRESENTACIÓN

El presente documento contiene las bases sobre las que el Departamento de Servicios Sociales y Familia basará la elaboración del proyecto de Ley de Servicios Sociales. El contenido del documento es el resultado del debate y la aprobación por parte del Consejo de Dirección del Departamento del documento elaborado por el Grupo de Coordinación Normativa. Este grupo se creó con el fin de llevar a cabo el análisis de las necesidades de regulación o actualización normativa en las distintas materias asignadas al Departamento de Servicios Sociales y Familia e impulsar, con carácter prioritario, los trabajos previos para la elaboración del Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales de Aragón, compromiso político del Gobierno de Aragón para la presente legislatura y mandato expreso contenido en el título de derechos y principios rectores incluido en el Estatuto de Autonomía de Aragón, tras la reforma llevada a cabo por la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril.

El citado Grupo de Coordinación Normativa está integrado por siete personas, todas ellas funcionarios públicos dependientes del Departamento de Servicios Sociales y Familia, adscritos tanto a la Secretaría General Técnica y a la Dirección General de Atención a la Dependencia del Departamento como al Instituto Aragonés de Servicios Sociales.

El documento original por lo tanto es el resultado de las sesiones semanales de trabajo mantenidas a lo largo de los meses de septiembre, octubre y noviembre, sesiones monográficas dedicadas a los diferentes aspectos que se creía oportuno abordar en una futura Ley de Servicios Sociales de Aragón, y para cada una de las cuestiones abordadas se tuvieron en cuenta las necesidades detectadas por la gestión de los servicios sociales, puesta de manifiesto por quienes tienen una experiencia directa en ella, las aportaciones doctrinales más recientes en el Derecho público de la acción social, así como la legislación vigente en nuestra Comunidad Autónoma, las nuevas regulaciones aprobadas por otras Comunidades Autónomas, y la incidencia que en la regulación del Sistema Público de Servicios Sociales de Aragón ha de tener el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

Con ello se pretende que el presente documento de partida sea, desde un inicio, una propuesta con vocación de consenso entre la Administración y las entidades sociales que intervienen como actores decisivos en la actual realidad de los servicios sociales en nuestra Comunidad Autónoma.



Entre este trabajo inicial y la posterior tarea de redacción del borrador de Anteproyecto de ley de Servicios Sociales que haya de someterse a la aprobación del Gobierno de Aragón para su remisión a las Cortes de Aragón ha de mediar un proceso participativo de los agentes y entidades del sector de servicios sociales y un debate en profundidad con los agentes sociales, los colegios profesionales, las entidades locales y sus federaciones representativas, para que el futuro proyecto de ley recoja, en la mayor medida posible, respuestas ajustadas a la realidad social e institucional de nuestra Comunidad Autónoma, sustentadas en el mayor consenso social posible.



2. MOTIVOS PARA LA APROBACIÓN DE UNA NUEVA LEY

Los servicios sociales constituyen una de las principales concreciones del modelo constitucional de Estado social. Su progresiva consolidación, como contenido consustancial a la noción de ciudadanía, supone el necesario desarrollo del sistema de servicios sociales al que se refiere el artículo 50 de la Constitución española (CE), como principio rector de la política social y económica, cuyo ámbito no puede quedar, sin embargo, circunscrito a un concreto sector de la población, como son los mayores o tercera edad, sino que debe extenderse al conjunto de las personas, como requieren los principios contenidos en los artículos 9 y 10 CE y en el artículo 14 de la Carta Social Europea.

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).

Han de entenderse directamente relacionados con tal mandato, los principios que señala el Estatuto respecto a la promoción de la autonomía personal [“los poderes públicos aragoneses promoverán medidas que garanticen la autonomía y la integración social y profesional de las personas con discapacidades, así como su participación en la vida de la comunidad” (artículo 25.1)] y el fomento de la integración de las personas inmigrantes [“los poderes públicos de Aragón promoverán las políticas necesarias para la integración socioeconómica de las personas inmigrantes, la efectividad de sus derechos y deberes, su integración en el mundo educativo y la participación en la vida pública” (artículo 29)].

En consecuencia, en cumplimiento de dichos mandatos estatutarios y en el ejercicio de la autonomía política de que goza en la materia, la Comunidad Autónoma ha de legislar en todo aquello que el Estatuto, en su artículo 71, le atribuye como competencia exclusiva, enunciándose expresamente en dicho precepto las siguientes materias:

- 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 social (artículo 71. 34ª)



- voluntariado social, que comprende la regulación, promoción y fomento de la participación solidaria ciudadana en actuaciones organizadas de voluntariado por medio de entidades públicas o privadas estables y democráticas, sin ánimo de lucro, así como la ordenación de las relaciones entre las Administraciones Públicas y dichas entidades (artículo 71.35ª).
- cooperación para el desarrollo, en expresión de la solidaridad de la sociedad aragonesa con los países y pueblos más desfavorecidos (artículo 71.36ª).
- políticas de igualdad social, que comprenden el establecimiento de medidas de discriminación positiva, prevención y protección social ante todo tipo de violencia, y, especialmente, la de género (artículo 71.37ª).
- juventud, con especial atención a su participación libre y eficaz en el desarrollo político, social, económico y cultural (artículo 71.38ª).
- menores, que incluye la regulación del régimen de protección y tutela de los menores desamparados o en situación de riesgo (artículo 71.39ª).

A dicha relación de materias, y con el fin de cubrir el conjunto de competencias materiales que le han sido atribuidas al Departamento de Servicios Sociales y Familia en la presente legislatura, habría que añadir la competencia estatutaria, con carácter de compartida, en cuanto a “políticas de integración de inmigrantes” (artículo 75.6ª).

Lógicamente, la proyectada Ley de Servicios Sociales de Aragón no puede ni debe agotar todas las materias enunciadas ni, como más adelante señalaremos, ha de regular necesariamente o de forma exhaustiva el conjunto de los elementos de la ordenación de las actividades, públicas o privadas, en materia de servicios sociales ni siquiera la totalidad de los aspectos del Sistema Público de Servicios Sociales.

Si bien la nueva Ley de Servicios Sociales de Aragón ha de constituir el elemento central y vertebrador de toda la política autonómica en materia de servicios sociales, ello no debe suponer la integración en su articulado de materias que, como la protección de la infancia y la adolescencia, la igualdad de género..., demandan un tratamiento separado y específico, aunque coherente con los valores comunes que han de inspirar el conjunto de la política social de la Comunidad Autónoma de Aragón, enmarcada siempre por lo establecido en la Constitución española y en el Estatuto de Autonomía de Aragón.

Pero no sólo razones de naturaleza jurídica justifican la necesidad de revisar en profundidad la regulación actualmente contenida en la Ley de Ordenación de la Acción Social (LOAS), aprobada en 1987, sino también los profundos cambios de la realidad social de la población aragonesa, similares a los experimentados en el conjunto del territorio español y que ha motivado la progresiva adecuación de la normativa autonómica a la misma. Entre ellos destacan la incorporación de la mujer al mundo laboral, el progresivo envejecimiento de la población, los cambios en la estructura familiar o el incremento de la población inmigrante.



Tampoco puede ser ajena la ordenación del sistema de servicios sociales a los cambios experimentados por la organización territorial de la Comunidad Autónoma, con la consolidación del nuevo nivel comarcal dentro de la misma, como expresamente ha quedado refrendado por los artículos 5 y 83.2 del Estatuto de Autonomía de Aragón. La estructura funcional, orgánica y territorial del sistema público de servicios sociales ha de adaptarse necesariamente a la nueva realidad territorial e institucional de la Comunidad Autónoma y ser coherente con la misma. Por ello, la nueva regulación deberá tomar en consideración los contenidos que le afecten de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, y, en lo que afecta más específicamente al proceso de comarcalización, el vigente texto refundido de la Ley de Comarcalización de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/2006, de 27 de diciembre, del Gobierno de Aragón.

No cabe ignorar, por otra parte, el poderoso impacto que para el conjunto de la política de servicios sociales ha supuesto la aprobación por el Estado de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y de Atención a las Personas en Situación de Dependencia, mediante la que se ha establecido como derecho subjetivo de los ciudadanos la promoción de la autonomía personal y la atención a las personas en situación de dependencia y se ha llevado a cabo la creación del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, dentro del cual quedan encuadradas tanto la Administración General del Estado como las Administraciones de todas las Comunidades Autónomas. Si bien dicho Sistema constituye una parte, aunque importante, del conjunto de los servicios sociales, es evidente que, por sí solo, el nuevo Sistema creado por la Ley 39/2006 exige una adecuación de la actual ordenación del Sistema Público de Servicios Sociales de Aragón, dada su enorme incidencia en el actual sistema y el enorme reto de gestión que comporta para la Administración autonómica y para el conjunto de los entes locales con competencias y responsabilidades en la aplicación de la nueva Ley.

Otro destacado elemento en el desarrollo de las políticas públicas ha sido la aprobación de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, que ha establecido la integración del principio de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres (Título II, artículo 14.2) como uno de los criterios generales de la actuación de los poderes públicos, así como la consideración de las singulares dificultades en que se encuentran las mujeres de colectivos de especial vulnerabilidad (migrantes, menores, mujeres con discapacidad, mayores o víctimas de violencia de género) (Título II, artículo 14.6), que son propios de la acción social; así como la transversalidad del principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres (Título II, artículo 15) en la definición y presupuestación de las políticas públicas y las actividades que las desarrollan.

Pero, además de todas estas motivaciones que tienen origen en la plasmación en norma de los avances sociales, hay que tener en cuenta que, desde hace muchos años, el grado de avance social alcanzado en nuestra sociedad debe ser medido en relación con los ratios de cobertura y estándares de calidad alcanzados en los países más avanzados de nuestro entorno. En este contexto, las propuestas aquí apuntadas no son sino la voluntad de contribuir al desarrollo del cuarto pilar del Estado del Bienestar en



nuestra Comunidad Autónoma, concretado en el sistema de servicios sociales, cuya finalidad principal es avanzar en el aseguramiento de nuevos derechos de carácter subjetivo para el conjunto de la ciudadanía aragonesa.

Un sistema cuyo principal rasgo característico es su adecuación a nuestra realidad territorial, y que parte, como esencia del mismo, de la idea de que la atención al ciudadano, y especialmente aquella relativa a los servicios sociales comunitarios, tienen que tener su puerta de entrada a través de los servicios sociales municipales o comarcales.

No solamente hay que hacer más, sino que hay que hacerlo mejor, y por ello es importante avanzar en criterios de calidad, basados en una rigurosa planificación. Igualmente se introducen nuevas figuras y criterios. En este sentido se entiende que la atención social al ciudadano debe basarse igualmente en los criterios de proximidad y personalización, avanzando en la idea de que los ciudadanos puedan disponer siempre de la figura de un profesional de referencia.

Consecuentemente, todos los significativos cambios experimentados, tanto en el orden social, institucional, territorial y legislativo, hacen inaplazable una revisión profunda de la vigente Ley 4/1987, de 25 de marzo, de Ordenación de la Acción Social, con el fin de definir y consolidar en Aragón un Sistema Público de Servicios Sociales acorde a la nueva realidad y a sus exigencias.

En tal sentido, la nueva Ley proyectada, como se expondrá a lo largo del presente documento, al abordar cada uno de sus diferentes aspectos, pretende fortalecer los derechos sociales del conjunto de la ciudadanía, dando entrada en dicho ámbito a la noción del derecho subjetivo y la consiguiente exigibilidad de las prestaciones sociales ante los poderes públicos; persigue, igualmente, articular de forma coherente el conjunto de servicios y prestaciones que integran el Sistema, delimitando los diferentes niveles de atención a la población y definiendo las concretas competencias y responsabilidades de cada Administración dentro del Sistema, fijando los necesarios instrumentos de cooperación y coordinación para asegurar el correcto funcionamiento del mismo; y, además, al margen de otros aspectos sustanciales para la configuración del Sistema, como son los instrumentos de información, planificación, participación o evaluación, ha de destacarse el compromiso de financiación que incumbe a las diferentes Administraciones Públicas para garantizar la viabilidad del mismo, sin perjuicio de la participación de los usuarios en el pago de determinadas prestaciones, en atención a su capacidad económica, dentro del horizonte de gratuidad establecido para el conjunto del Sistema.



3. OBJETO DE LA LEY Y PRINCIPIOS RECTORES DE LA ACCIÓN SOCIAL

La ley a elaborar ha de tener por objeto promover y garantizar en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón el acceso universal a las prestaciones y servicios, mediante la regulación y ordenación del Sistema Público de Servicios Sociales.

Consecuentemente se ha de regular un sistema público de servicios sociales acorde a los objetivos señalados por la ley, partiendo de una consideración de sistema de servicios sociales como conjunto de recursos técnicos, humanos, financieros, así como de los equipamientos que los sustentan, destinados a garantizar el acceso y uso de los recursos sociales, las formas de convivencia positiva para el pleno y libre desarrollo de las personas y colectivos dentro de la sociedad, las medidas para la prevención y eliminación progresiva de las causas que conducen a la desigualdad y a la exclusión, así como a promover la solidaridad y la participación social, contribuyendo al logro de una mejor calidad de vida y bienestar social.

El acceso a los servicios sociales debe ser reconocido como derecho subjetivo, determinándose aquellas prestaciones que resulten exigibles conforme a lo dispuesto por la ley que se apruebe y las normas que la desarrollen. En tal sentido, ha de precisarse la noción de titulares del derecho a los servicios sociales, identificando como tales a todos los ciudadanos de la Unión Europea empadronados en cualquiera de los municipios de la Comunidad Autónoma de Aragón y personas extranjeras residentes, remitiendo a la normativa de extranjería y tratados internacionales el ámbito de derechos de las restantes personas no nacionales. Junto a dicho requisito de empadronamiento, cabrá establecer requisitos adicionales para el efectivo acceso a cada una de las prestaciones contenidas en el catálogo de servicios sociales que se apruebe en el marco de la ley.

La Ley ha de enunciar los objetivos propios de la política en materia de servicios sociales, así como los principios que han de regir el sistema público regulado para la consecución de los mismos, debiendo tener su claro reflejo en la estructura y funcionamiento del Sistema Público de Servicios Sociales.

En dicha formulación sería útil realizar la oportuna diferenciación entre principios rectores o básicos y principios operativos o de naturaleza meramente organizativa, en el momento de elaboración del texto articulado.



Además, la futura ley, sin perjuicio de la regulación que se establezca en una norma específica destinada a ordenar el régimen propio de las entidades y centros de servicios sociales de iniciativa privada, debería precisar aquellos contenidos de la ley aprobada que sean de aplicación directa a aquellas entidades privadas que no se hallen incorporadas al sistema de servicios sociales de responsabilidad pública, contenidos entre los que han de figurar necesariamente los siguientes:

- a) Derechos y obligaciones de los usuarios y profesionales.
- b) Autorización, registro e inspección de entidades, servicios y centros y cumplimiento de requisitos materiales, funcionales y de personal.
- c) Régimen de infracciones y sanciones.
- d) Disposiciones relativas a la promoción y apoyo público a los servicios y actividades de la iniciativa social no integrados en el sistema de servicios sociales de responsabilidad pública.

Cabe enunciar, por ello, las siguientes propuestas de configuración de la política de la Comunidad Autónoma en materia de servicios sociales, como declaraciones generales de la futura ley:

Objeto de la ley

La ley ha de tener por objeto promover, garantizar y ordenar en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón el acceso a las prestaciones y servicios sociales, configurado como derecho de ciudadanía, así como llevar a cabo la regulación y la ordenación de un Sistema de Servicios Sociales de calidad..

Sistema de Servicios Sociales

El Sistema de Servicios Sociales estará integrado por todas las prestaciones y servicios, planes, programas y equipos técnicos que contribuyan a la consecución de los objetivos reconocidos por la Ley de Servicios Sociales en materia de políticas sociales.

El Sistema Público de Servicios Sociales está integrado por los servicios sociales de titularidad pública, formando igualmente parte del sistema de responsabilidad pública aquellos servicios sociales de titularidad privada concertados o contratados por la Administración conforme a lo previsto en la ley.

Dicho Sistema funcionará de forma integrada y coordinada en red, de acuerdo con los principios y normas señalados en la ley y en sus disposiciones de desarrollo.

Titulares de los derechos a los servicios sociales

Serán titulares del derecho a acceder al sistema de servicios sociales establecido en esta Ley los nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea empadronados en cualquiera de los municipios de la Comunidad Autónoma de Aragón así como los extranjeros residentes.



Las personas que no reúnan la condición anterior y carezcan de la nacionalidad española se registrarán por lo establecido en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, en los tratados internacionales y en los convenios que se establezcan con el país de origen.

Al margen de las condiciones señaladas anteriormente, cabrá establecer criterios adicionales para el acceso a determinadas prestaciones en las disposiciones que las regulen o establezcan.

En todo caso, las personas que se encuentren en Aragón en una situación de urgencia personal e indigencia, familiar o social, podrán acceder a aquellas prestaciones del sistema de servicios sociales que permitan atender dicha situación. Dicha situación será valorada por los profesionales de los servicios sociales en función de su gravedad, precariedad y perentoriedad.

Objetivos de las políticas de servicios sociales

Las actuaciones de los poderes públicos en materia de servicios sociales han de perseguir, entre otros, los siguientes objetivos:

- Detectar las necesidades sociales.
- Mejorar la calidad de vida.
- Promover la autonomía personal, familiar y de los grupos, a través del desarrollo de sus capacidades.
- Favorecer la convivencia de las personas y de los colectivos.
- Fomentar la cohesión social y la solidaridad.
- Hacer efectiva la igualdad de oportunidades en las relaciones sociales, sin discriminación por razón de género, discapacidad o cualquier otra condición o circunstancias personal o social.
- Atender las necesidades derivadas de la falta de recursos y de los déficits en las relaciones personales y sociales, evitando en lo posible la institucionalización segregadora como solución de dichas carencias.
- Asignar equitativamente el uso de los recursos sociales disponibles.
- Promover la participación, el asociacionismo, la acción voluntaria y las demás formas de intervención solidaria en los asuntos comunitarios.
- Promover la responsabilidad, tolerancia y respeto en el conjunto de las relaciones personales, familiares, convivenciales y sociales.



Principios rectores del Sistema Público de Servicios Sociales

El Sistema Público de Servicios Sociales, como estructura destinada a la consecución de los diferentes objetivos de la política en materia de servicios sociales, ha de regirse por los principios que se enuncian a continuación:

a) Responsabilidad pública

Los poderes públicos deberán garantizar la disponibilidad y el acceso a las prestaciones y servicios sociales, mediante la aportación de los recursos humanos, técnicos y financieros necesarios.

b) Universalidad

Los poderes públicos garantizarán el derecho de todas las personas a acceder libremente y en condiciones de igualdad a las prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales, en los términos y con los requisitos establecidos por la ley.

c) Igualdad

Los poderes públicos deberán garantizar el acceso a las prestaciones y servicios del Sistema de Servicios Sociales en el conjunto del territorio de la Comunidad Autónoma, sin discriminación asociada a condiciones de índole personal o social, sin perjuicio de la aplicación de medidas de acción positiva para favorecer la igualdad de oportunidades y de trato.

d) Equidad

Los poderes públicos llevarán a cabo una política redistributiva basada en criterios de equidad entre las personas, los grupos sociales, superando las diferencias de carácter territorial.

e) Prevención

Los servicios sociales orientarán su actuación a minimizar aquellos riesgos que puedan producir situaciones de necesidad social, actuando sobre las causas estructurales que originan la exclusión o limitan el desarrollo de una vida autónoma.

f) Atención personalizada y continuada

Los servicios sociales ofrecerán a las personas que lo precisen una atención integral y ajustada a las necesidades particulares de cada persona y de su entorno, garantizando igualmente la continuidad de la atención.



g) Calidad

Los poderes públicos deberán garantizar unos estándares adecuados de calidad en el conjunto de las prestaciones y servicios sociales, fomentando la mejora continua del Sistema de Servicios Sociales.

h) Participación ciudadana

Los poderes públicos promoverán la participación de todos los sectores afectados en la planificación y desarrollo del Sistema Público de Servicios Sociales.

i) Planificación y evaluación

Los poderes públicos deberán articular los medios necesarios para alcanzar las metas y objetivos de la política social, aprobando las directrices e instrumentos necesarios para ello, así como los elementos de control de la eficacia y eficiencia económica y social del sistema.

j) Descentralización

La prestación de los servicios sociales, conforme al principio de proximidad, corresponderá, siempre que sea posible, a los niveles administrativos o elementos del Sistema Público de Servicios Sociales más inmediatos al ciudadano.

k) Coordinación y cooperación

Los poderes públicos actuarán, en el cumplimiento de sus responsabilidades dentro del Sistema de Servicios Sociales, de acuerdo a los principios de coordinación y cooperación, tanto entre sí como con la iniciativa privada, especialmente con la iniciativa social sin ánimo de lucro.

l) Integración de la perspectiva de género

En el diseño, planificación, ejecución y evaluación de las acciones que se desarrollan en el marco de Ley se considerará con carácter general la integración de la perspectiva de género, procurando en el resultado de las mismas el respeto a la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, así como la atención específica a las situaciones de especial vulnerabilidad que afecten particularmente a las mujeres.

m) Promoción de la iniciativa social

Los poderes públicos promoverán la participación de la iniciativa social sin ánimo de lucro en el Sistema de Servicios Sociales de responsabilidad pública, fomentando igualmente la colaboración solidaria de la ciudadanía en dicho ámbito.



4. DERECHOS Y DEBERES EN MATERIA DE SERVICIOS SOCIALES. RECONOCIMIENTO DE DERECHOS SUBJETIVOS

La futura Ley, al objeto de clarificar la posición jurídica de los ciudadanos frente al Sistema Público de Servicios Sociales, debe contener una enunciación de los derechos y deberes que les correspondan como destinatarios de los servicios sociales, incluyéndose igualmente, en atención al carácter de norma general del Sistema del que se pretende dotar a dicha ley, los derechos y deberes de las personas usuarias de los servicios, centros y establecimientos, con especial referencia a la protección requerida por las personas incapacitadas y los menores de edad.

La satisfacción de las necesidades de atención social de las personas y el máximo respeto a los derechos y garantías que establecen las normas deberá ser objeto de especial atención en la estrategia de calidad a adoptar por los poderes públicos para el conjunto del sistema de responsabilidad pública.

La ley ha de contener aquellos derechos de mayor relevancia y arbitrar la posibilidad de que tal materia sea completada o desarrollada por una Carta de Derechos

En cuanto a los derechos y obligaciones de los beneficiarios o usuarios de los diferentes servicios o prestaciones del Sistema, cabría igualmente incorporar una breve enunciación de los mismos, remitiendo, por ejemplo, a los reglamentos de régimen interno de los centros de atención residencial la concreta y detallada regulación de los mismos, posibilitando con ello una más fácil adecuación o revisión.

Configuración distinta a la relación de derechos y deberes de los destinatarios y usuarios de los servicios sociales es el reconocimiento del derecho a determinados servicios o prestaciones como derecho subjetivo de los ciudadanos. Dado que la configuración de un derecho subjetivo requiere una estricta delimitación de los titulares del derecho, los requisitos de reconocimiento, el contenido del derecho y las garantías del mismo, la fórmula propuesta para abordar dicha cuestión es remitir la configuración concreta de los mismos, siguiendo la fórmula utilizada en otras Comunidades Autónomas, a la aprobación del Catálogo de Servicios Sociales, sin perjuicio de aquellos reconocimientos de derechos subjetivos que, por su naturaleza básica, pueden efectuarse directamente por la propia ley.

De acuerdo con lo señalado, se formulan las siguientes propuestas de regulación:

Derechos de las personas en cuanto destinatarias de los servicios sociales

Los destinatarios de los servicios sociales gozarán de los siguientes derechos:



- Derecho a ser tratados con respeto a la dignidad que les corresponde como personas, con plena garantía de los derechos y libertades fundamentales y demás derechos legales que les corresponden.
- Derecho a acceder al Sistema Público de Servicios Sociales y a disfrutar de la atención social, sin discriminación alguna por cualquier condición o circunstancia personal o social.
- Derecho a disponer de un plan de atención individual o familiar, en función de la valoración de su situación.
- Derecho a recibir servicios de calidad y conocer los estándares aplicables en cada caso.
- Derecho a recibir las prestaciones garantizadas del Catálogo de servicios sociales, de forma continuada en tanto se halle en situación de necesitar tal prestación.
- Derecho a contar con una persona que actúe como profesional de referencia que sirva como elemento de contacto permanente y que vele por la coherencia del proceso de atención y la coordinación con los demás sistemas destinados a promover el bienestar social.
- Derecho de las personas desplazadas fuera de su lugar de residencia y de las personas que carecen de domicilio a disponer de un profesional de referencia de la red de servicios sociales de base en el municipio en que se encuentren, para la cobertura de las necesidades básicas de carácter urgente.
- Derecho a un segundo diagnóstico, en las condiciones que se regule.
- Derecho a cambiar de profesional en las condiciones que reglamentariamente se establezca.
- Derecho a participar en la toma de decisiones sobre el proceso de intervención y, en particular, a la renuncia a las prestaciones y servicios concedidos, salvo que la renuncia afecte a los intereses de los menores de edad o de personas incapacitadas o presuntamente incapaces.
- Derecho a recibir información previa en relación con cualquier intervención que precise consentimiento conforme a la legislación vigente y en aquellos otros supuestos que se determinen reglamentariamente.
- Derecho al transporte adaptado.
- Derecho a la confidencialidad de los datos e informaciones que consten en su expediente administrativo y en la historia personal, de acuerdo con la legislación de protección de datos de carácter personal.
- Derecho a recibir atención urgente cuando así se precise.
- Derecho a un alojamiento de emergencia en situaciones de necesidad reconocida en la que concurra carencia de recursos o grave crisis de convivencia personal que haga inviable la permanencia en el propio domicilio.



- Derecho a recabar y recibir información veraz sobre los servicios y prestaciones disponibles, los criterios de adjudicación y las prioridades para recibirlos, sobre los derechos y deberes de los destinatarios y usuarios y sobre los mecanismos de presentación de quejas y reclamaciones.
- Cualesquiera otros derechos reconocidos por la normativa vigente.

Derechos de las personas usuarias de servicios sociales

Los usuarios de los servicios sociales, además de los derechos generales que corresponden a las personas destinatarias de los servicios sociales, contarán con los siguientes derechos específicos:

- Derecho al ejercicio de la libertad individual para el ingreso, la permanencia y la salida del establecimiento, con las limitaciones establecidas en la legislación vigente para las personas menores de edad, incapacitadas e incurso en medidas judiciales de internamiento.
- Derecho al libre ejercicio de sus derechos y libertades con respeto a la libertad de las otras personas.
- Derecho a conocer el reglamento interno del servicio, así como los derechos y deberes que le incumben.
- Derecho a recibir una atención personalizada de acuerdo con sus necesidades específicas.
- Derecho a recibir la atención a todas las necesidades personales, para conseguir un desarrollo personal adecuado, en condiciones de igualdad respecto a la atención que reciben los demás ciudadanos.
- Derecho a comunicar y recibir libremente información por cualquier medio de difusión.
- Derecho al secreto de sus comunicaciones, salvo resolución judicial que lo suspenda.
- Derecho a la intimidad y privacidad en las acciones de la vida cotidiana.
- Derecho al reconocimiento como domicilio, a todos los efectos, del establecimiento residencial donde viva.
- Derecho a mantener una relación con el entorno familiar y social.
- Derecho a participar en la toma de decisiones del centro que les afecten individual o colectivamente, así como a asociarse para favorecer tal participación.
- Derecho a la libertad religiosa, respetando en el ejercicio de la misma el funcionamiento normal del establecimiento y la libertad de las demás personas.
- Derecho a personalizar el entorno donde viven con objetos propios, siempre y cuando respeten los derechos de las demás personas.
- Derecho a obtener facilidades para hacer la declaración de voluntades anticipadas, de acuerdo con la legislación vigente.



- Derecho a conocer el coste de los servicios que se reciben y, en su caso, a conocer la contraprestación que le corresponde satisfacer como persona usuaria de los mismos.
- Derecho a no ser sometido a ningún tipo de inmovilización o restricción de la capacidad física o intelectual por medios mecánicos o farmacológicos sin prescripción y supervisión facultativa, salvo que exista peligro inminente para la seguridad física de la persona usuaria o terceras personas.
- Cualesquiera otros derechos reconocidos por la normativa vigente.

El ejercicio de tales derechos podrá ser objeto de desarrollo y concreción por parte de los reglamentos internos de los servicios.

Deberes en relación con los servicios sociales

Las personas que accedan a los servicios sociales o quienes, en su caso, ostenten su representación legal, tienen los siguientes deberes.

- Deber de facilitar con veracidad los datos personales, convivenciales y familiares necesarios y presentar los documentos fidedignos que sean imprescindibles para valorar y atender su situación.
- Deber de comunicar los cambios que se produzcan en su situación personal y familiar que puedan afectar a las prestaciones solicitadas o recibidas.
- Deber de destinar la prestación recibida a la finalidad para la que se ha concedido.
- Deber de reintegrar las prestaciones económicas recibidas indebidamente.
- Deber de comparecer ante la Administración, a requerimiento del órgano que haya otorgado una prestación.
- Deber de observar una conducta basada en el respeto, la tolerancia y la colaboración para facilitar la convivencia en el establecimiento o centro y la resolución de los problemas.
- Deber de respetar la dignidad y los derechos del personal que presta los servicios que reciben.
- Deber de utilizar con responsabilidad y de cuidar las instalaciones del centro.
- Deber de cumplir las normas y procedimiento para el uso y disfrute de las prestaciones.
- Deber de contribuir a la financiación del coste de los servicios recibidos, cuando así lo establezca la normativa aplicable.
- Cualesquiera otros deberes que establezca la normativa reguladora de los centros y servicios de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Las personas menores de edad y las que tengan declarada una incapacidad legal, así como sus padres o quienes ejerzan la tutela, tendrán los deberes que establezca la legislación vigente.



5. EL SISTEMA PÚBLICO DE SERVICIOS SOCIALES

La finalidad prioritaria de la nueva ley es la ordenación y consolidación del Sistema Público de Servicios Sociales, efectuando con ello un desarrollo del mandato contenido en el artículo 23.1 del Estatuto de Autonomía de Aragón.

Se entiende oportuno, en primer lugar, precisar la definición o delimitación estricta del Sistema Público, en función de la titularidad pública de los servicios correspondientes, distinguiendo tal noción de la más amplia de sistema de responsabilidad pública, en el que quedarían englobados, junto a los servicios de estricta titularidad pública, aquellos otros del sector privado concertado, los cuales vendrían, de ese modo, a incrementar la provisión de servicios sociales a la ciudadanía bajo responsabilidad de las Administraciones Públicas.

Junto al Sistema Público, los servicios sociales de titularidad privada participan en la acción social mediante la realización de actividades y prestaciones de servicios sociales, de acuerdo con lo establecido por la legislación autonómica de servicios sociales, bajo la inspección, el control y el registro de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.

El sistema público ha de estar vertebrado por principios como los de descentralización, coordinación y cooperación, planificación y evaluación, además de garantizar la participación ciudadana y el derecho a servicios de calidad y a una atención personalizada.

Dicho sistema tiene por objeto garantizar el acceso y uso en condiciones de igualdad de los recursos sociales, promoviendo formas de convivencia positiva para el pleno y libre desarrollo de las personas y grupos sociales y favoreciendo medidas para la obtención de mayor bienestar social y mejor calidad de vida, así como para la prevención y eliminación de la exclusión social.

La estructuración básica del Sistema Público descansa en la diferenciación entre servicios comunitarios –dirigidos al conjunto de la población– y servicios especializados –dirigidos a personas que se hallen en alguna de las concretas situaciones de atención social específica o diferenciada–, debiéndose enunciar los contenidos o actuaciones propios de cada nivel o ámbito.

El alcance material del sistema público de servicios sociales, se concretará al aprobarse el Catálogo de servicios sociales, con una enunciación pormenorizada del conjunto de prestaciones que forman parte



del Sistema, con una clasificación acorde a su contenido, con una diferenciación básica entre prestaciones dinerarias o económicas y prestaciones no económicas o de servicio, pudiéndose diferenciar respecto a éstas las de carácter tecnológico.

Debe destacarse aquí la previsión de elaborar una norma legal específicamente dirigida a regular el conjunto de las prestaciones económicas del Sistema. Una ley de tales características constituye, además, el marco idóneo para la regulación de la renta básica a la que alude el artículo 33.1 del Estatuto de Autonomía de Aragón, procediendo a la revisión del actual Ingreso Aragonés de Inserción (IAI) regulado por la Ley 1/1993, de 19 de febrero, de Medidas Básicas de Inserción y Normalización Social.

La clasificación de las prestaciones conforme a su contenido deberá conectarse, a su vez, con la diferenciación entre prestaciones esenciales y complementarias del Sistema, realizada por el Catálogo de servicios sociales para identificar aquellas concretas prestaciones exigibles por configurarse como derecho subjetivo de los ciudadanos.

El sistema ha de adecuarse a la estructura territorial de la Comunidad Autónoma de Aragón, en particular a la realidad comarcal. En cada territorio comarcal existirá un Centro de Servicios Sociales que sirva de referencia del conjunto del Sistema Público y actúe, a través de los Servicios Sociales de Base (SSB), como puerta ordinaria de entrada o acceso al mismo. Deberá precisarse, en un futuro desarrollo reglamentario, el equipo profesional con el que ha de contar cada Centro de Servicios Sociales.

La organización territorial de los servicios sociales, si bien ha de descansar sobre las demarcaciones comarcales –ajustando a ella las diferentes áreas básicas de servicios sociales que se definan en los instrumentos de planificación–, ha de posibilitar asimismo que los municipios con población superior a los veinte mil habitantes se doten de una organización propia, configurándose como área básica de servicios sociales, dotada de uno o más Centros Municipales de Servicios Sociales. En tanto no se complete el proceso de comarcalización, deberá contemplarse la situación de aquellos municipios inferiores a veinte mil habitantes que no se hallen encuadrados en la estructura comarcal existente.

El sistema –en su definición y estructura– debe vincularse necesariamente al régimen de distribución de competencias entre Comunidad Autónoma y Entidades Locales.

Respecto a las competencias propias de la Comunidad Autónoma, procede diferenciar las propias del Gobierno de Aragón y las correspondientes al Departamento competente en materia de servicios sociales, remitiendo las atribuidas al Instituto Aragonés de Servicios Sociales y demás organismos autónomos a lo que determinen sus respectivas leyes de creación y sus estatutos.

Responsabilidad y provisión coincidirán cuando las Administraciones Públicas, ya sea por previsión legal o por decisión propia, lleven a cabo una gestión directa, pero razones de diferente índole, sin olvidar las de flexibilidad y eficiencia del propio Sistema, pueden aconsejar acudir a fórmulas distintas de provisión.



Toda vez que sobre los servicios sociales no existe una reserva de servicio público que constituya un monopolio de los poderes públicos, la gestión indirecta se efectuará a través de las fórmulas propias de aquellos servicios públicos que concurren en la atención de las necesidades o demandas sociales con la iniciativa privada.

En efecto, la naturaleza específica de los servicios destinados a la atención de necesidades de naturaleza personal, donde el factor económico o de eficiencia puede verse relegado por criterios de estricta índole social o de optimización de las actuaciones inversoras llevadas a cabo mediante medidas de fomento, aconseja dar carta de naturaleza a la fórmula tradicional de gestión indirecta de los servicios sociales especializados, regulando de forma suficiente el régimen de concertación al que puedan sujetarse las Administraciones Públicas presentes en el Sistema Público de Servicios Sociales de Aragón.

Conforme a todo ello, cabe avanzar las propuestas de ordenación del Sistema de Servicios Sociales que se enuncian a continuación.

Sistema público de servicios sociales

El Sistema Público de Servicios Sociales de Aragón está integrado por el conjunto de recursos, prestaciones, programas, proyectos y equipamientos destinados a la atención social de la población, ya sean de titularidad de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, de las entidades locales o de otras Administraciones.

Serán igualmente de responsabilidad pública los que las Administraciones concierten o contraten con las entidades de iniciativa social o mercantil.

Dicho Sistema funciona de forma integrada y coordinada en red, de acuerdo con lo previsto en la ley y en la restante normativa reguladora de las actividades de servicios sociales.

Estructura funcional

El Sistema Público de Servicios Sociales asegura la acción coordinada entre las diferentes Administraciones con participación en el mismo y se estructura en dos niveles de atención, constituidos por los servicios sociales comunitarios y los servicios sociales especializados definidos en la ley.

Los servicios sociales comunitarios

Los servicios sociales comunitarios son servicios de carácter general y polivalente, cuya organización y personal están al servicio de toda la población, para proporcionar en el primer nivel del Sistema Público de Servicios Sociales la atención social que haga posible el acceso a los recursos de los sistemas de protección social, genere alternativas a las carencias o limitaciones en la convivencia, favorezca la inclusión social y promueva la cooperación y solidaridad social.



Centros de Servicios Sociales

Los Centros de Servicios Sociales constituyen la estructura administrativa y técnica de los servicios sociales comunitarios.

El Centro de Servicios Sociales es un equipamiento integral de carácter comunitario, dotado de un equipo multidisciplinar integrado por diferentes profesionales, en función de la población y de la problemática social del territorio de referencia, así como de los medios necesarios para gestionar y desarrollar los servicios sociales comunitarios.

Los Servicios Sociales de Base se configuran como unidades técnicas de intervención del Centro de Servicios Sociales que prestan su atención directa en todos los municipios de su ámbito respectivo. Constituyen la puerta de entrada o vía de acceso ordinaria al Sistema de Servicios Sociales.

Los Centros podrán ser municipales y comarcales. Existirá un Centro Comarcal de Servicios Sociales en cada área básica de servicios sociales o delimitación comarcal, de acuerdo con lo que establezca el Plan Estratégico de Servicios Sociales de Aragón. Igualmente, en los municipios mayores de 20.000 habitantes, existirá, al menos, un Centro Municipal de Servicios Sociales.

Los Ayuntamientos han de habilitar, en cada caso, el espacio adecuado para la atención personalizada del Servicio Social de Base en su respectivo municipio.

El Gobierno de Aragón, con el fin de garantizar el adecuado cumplimiento de la función propia de los Centros de Servicios Sociales, deberá determinar reglamentariamente los equipamientos mínimos de los que han de disponer dichos centros, así como su organización y funcionamiento, todo ello sin perjuicio de la potestad de autoorganización que corresponde a las entidades locales.

Funciones del Centro de Servicios Sociales

Al Centro de Servicios Sociales le corresponderá realizar las funciones siguientes

- a) La coordinación de profesionales y proyectos.
- b) La supervisión de casos.
- c) La relación y coordinación con otros servicios de protección social.
- d) La colaboración con los servicios de la Administración de la Comunidad Autónoma en el ejercicio de sus funciones de autorización e inspección en materia de servicios sociales.
- e) La elaboración de propuestas de actuación o intervención social que correspondan a las entidades locales o a la Comunidad Autónoma.
- f) La intervención o consulta en la elaboración de la planificación local y autonómica en materia de servicios sociales.
- g) La ejecución de los planes y programas elaborados por las respectivas entidades locales.
- h) La atención permanente de urgencias sociales.



- i)* La recogida de información sobre usuarios y gestión de programas y servicios, que pondrán a disposición de la Administración de la Comunidad Autónoma, en la forma establecida por ésta.
- j)* Aquellas otras funciones que se establezcan legal o reglamentariamente.

Funciones de los servicios sociales de base

Corresponde a los servicios sociales de base desarrollar funciones preventivas, asistenciales y rehabilitadoras para hacer efectivas las prestaciones básicas que responden a las necesidades de información y orientación, convivencia, participación e inserción social, así como al desarrollo de la comunidad.

Dichas acciones comprenden las siguientes actuaciones:

- a)* Detección de las situaciones de necesidad personal, familiar y comunitaria en su ámbito territorial.
- b)* Información, orientación y asesoramiento a las personas en relación a los derechos y recursos sociales y a las actuaciones sociales a las que puedan tener acceso.
- c)* Valoración y realización del diagnóstico de las situaciones de necesidad social a petición de la persona usuaria, de su entorno familiar, convivencial o social o de otros servicios de bienestar social, de acuerdo con la legislación de protección de datos.
- d)* Realización de las actuaciones preventivas, tratamiento social e intervenciones necesarias en situaciones de necesidad social y su evaluación.
- e)* Realización de aquellas funciones que reglamentariamente se les asigne en materia de atención a las personas en situación de dependencia.
- f)* Intervención en los núcleos familiares o convivenciales en situación de riesgo social, especialmente si hay menores.
- g)* Prestación de servicios de ayuda a domicilio, teleasistencia, alojamiento temporal y apoyo a la unidad familiar o de convivencia.
- h)* Promoción de medidas de inserción social.
- i)* Prestar servicios de intervención socioeducativa no residencial para niños y adolescentes.
- j)* Gestión de prestaciones de urgencia social.
- k)* Fomento de la animación comunitaria, estableciendo mecanismos que hagan posible la participación activa de la comunidad en la búsqueda de respuestas a las situaciones de necesidad social y de mejora y promoción de las condiciones de vida y convivencia.
- l)* Coordinación con los servicios sociales especializados, con los equipos profesionales de los demás sistemas de bienestar social y con el conjunto de las entidades que actúan en el ámbito de los servicios sociales.
- m)* Cualquier otra función que se les atribuya legal o reglamentariamente.



Los servicios sociales especializados

Los servicios sociales especializados se organizan atendiendo a la tipología de las necesidades, para dar respuesta a situaciones y necesidades que requieren una especialización técnica o en que la intervención reviste una especial intensidad o complejidad.

Los servicios sociales especializados se prestan a través de centros, servicios, programas y recursos dirigidos a necesidades que requieren una atención específica. La atención especializada deberá adecuarse, en todo caso, a la situación de quienes requieran una mayor acción positiva o especialización del servicio prestado.

Serán de gestión directa por parte de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón los servicios específicos que impliquen valoración, inspección o ejecución de medidas de internamiento no voluntario, así como la adopción nacional e internacional.

Los demás servicios sociales especializados podrán ser gestionados, de forma directa o indirecta, a través de las entidades locales o de la iniciativa privada, social o mercantil, conforme a lo establecido en esta Ley y en las restantes normas que la desarrollen o complementen.

Funciones de los servicios sociales especializados

Corresponde a los servicios sociales especializados desarrollar las siguientes actuaciones:

- a) Colaboración con los servicios sociales comunitarios.
- b) Valoración y diagnóstico de las situaciones de necesidad social, y realización de otras valoraciones especializadas, que no corresponda realizar desde un servicio social de base, teniendo en cuenta los correspondientes informes de derivación.
- c) Tratamiento especializado a las personas en situación de necesidad social, en coordinación con el Centro de Servicios Sociales correspondiente.
- d) Desarrollo de medidas de integración, participación, capacitación y rehabilitación social orientadas a normalizar y mejorar las condiciones de vida de las personas.
- e) Valoración y determinación del acceso a prestaciones económicas propias de este nivel de actuación, de acuerdo con el marco legal específico.
- f) Gestión de centros y servicios dirigidos a atender necesidades especiales.
- g) Cualquier otra función de naturaleza análoga que se les atribuya legal o reglamentariamente.

Estructura territorial

Los servicios sociales han de organizarse territorialmente de acuerdo con los siguientes principios:

- a) Descentralización.



- b) Desconcentración.
- c) Proximidad a los ciudadanos.
- d) Eficacia y eficiencia en la satisfacción de las necesidades sociales.
- e) Equilibrio y homogeneidad social.
- f) Accesibilidad a la información y a los servicios sociales.
- g) Coordinación.

Áreas básicas de servicios sociales comunitarios

Las áreas básicas de servicios sociales constituyen el ámbito territorial en que se estructura, de forma descentralizada, la prestación de los servicios sociales comunitarios.

Cada área básica integrará los municipios pertenecientes a cada delimitación comarcal y su gestión corresponderá a la comarca respectiva.

Los municipios de más de veinte mil habitantes podrán constituir, a su vez, una o más áreas básicas, en función del número de habitantes y de las necesidades sociales.

En cada área básica habrá un Centro de Servicios Sociales y, al menos, un servicio social de base.

Ámbito territorial de los servicios sociales especializados

El Gobierno de Aragón debe establecer la organización territorial de las prestaciones propias de los servicios sociales especializados, de acuerdo con los principios establecidos para la estructura territorial del Sistema.

La organización territorial de las prestaciones propias de los servicios sociales especializados tomará en cuenta las demarcaciones territoriales comarcales, así como las características geográficas, demográficas y de comunicación de un determinado territorio que incidan en dicha organización.

El Plan Estratégico de Servicios Sociales aprobado por el Gobierno de Aragón determinará la organización territorial de los servicios sociales especializados, tomando en consideración la delimitación comarcal vigente.

Formas de provisión de las prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales

Las Administraciones Públicas incluidas en el Sistema de Servicios Sociales podrán realizar la provisión de los servicios previstos en la ley o en el Catálogo de servicios sociales a través de alguna de las fórmulas siguientes: gestión directa, provisión de acuerdo con la normativa de contratación de la Administraciones Públicas y provisión mediante concertación conforme el régimen de concierto regulado por la ley autonómica.



Gestión directa

Se consideran servicios públicos de gestión directa por parte de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón los servicios de información, evaluación, valoración, orientación y diagnóstico, tanto básica como especializada, así como la inspección y la gestión de las prestaciones económicas previstas en el Catálogo de Servicios Sociales.

El Gobierno de Aragón promoverá el incremento de la oferta pública de servicios y, en todo caso, asegurará la utilización óptima de recursos de naturaleza pública con carácter previo a la aplicación de formas de gestión indirecta.

Concertación con la iniciativa privada

Las Administraciones Públicas competentes en materia de servicios sociales podrán encomendar a entidades privadas la provisión de servicios previstos en el Catálogo de servicios sociales, mediante el régimen de concierto, siempre que tales entidades cuenten con la oportuna acreditación administrativa y figuren inscritas en el Registro de entidades.

El Gobierno de Aragón, en el marco de lo establecido en la Ley, establecerá las condiciones de actuación de los centros privados concertados que participen en el Sistema de Servicios Sociales de responsabilidad pública, determinando los requisitos de acceso, la duración máxima y las causas de extinción del concierto, así como las obligaciones de las partes.

El concierto suscrito entre la Administración y la entidad privada establecerá los derechos y obligaciones de cada parte en cuanto a régimen económico, duración, prórroga y extinción del mismo, número de unidades concertadas, en su caso, y demás condiciones legales.

Requisitos exigibles para el régimen de concierto

Podrán acceder al régimen de concierto las entidades privadas prestadoras de servicios sociales que cuenten con acreditación administrativa y se hallen inscritas en el Registro de entidades correspondiente.

Deberán acreditar, en todo caso, la disposición de medios y recursos suficientes para garantizar el cumplimiento de las condiciones estipuladas en el Catálogo de Servicios Sociales del Sistema, así como el cumplimiento de la normativa que, con carácter general o específico, les sea de aplicación, tanto por la naturaleza jurídica de la entidad como por el tipo de servicio objeto de concertación.

Aquellas entidades con las que se suscriban conciertos de ocupación o reserva de plazas deberán acreditar la titularidad del centro o tener la disponibilidad del mismo por cualquier título jurídico válido por un periodo no inferior al de vigencia del concierto.

Prioridad en la concertación de servicios

Para el establecimiento de conciertos, las Administraciones Públicas darán prioridad, cuando existan análogas condiciones de eficacia, calidad y costes, a las entidades prestadoras de servicios de naturaleza social o sin ánimo de lucro.



Financiación de los conciertos

Anualmente se fijarán los importes de los módulos económicos correspondientes a cada prestación y servicio susceptibles de concertar.

Vigencia de los conciertos

Los conciertos para la provisión de prestaciones y servicios del Catálogo de servicios sociales aprobado por el Gobierno de Aragón deberán aprobarse con carácter plurianual, con el fin de garantizar la estabilidad en su provisión, sin perjuicio de señalar aquellos aspectos que deban ser objeto de revisión o modificación antes de concluir el periodo de vigencia.

Los conciertos serán prorrogables por un periodo igual al del plazo de duración inicial, siempre que tal posibilidad se contemple en los mismos. Cabrá, no obstante, efectuar denuncia expresa por cualquiera de las partes, realizada al menos con tres meses de antelación a su vencimiento inicial o al de cualquiera de sus prórrogas.

Concluida la vigencia del concierto, las Administraciones Públicas deberán garantizar que los derechos de las personas usuarias de las prestaciones y servicios concertados no se vean perjudicadas por la finalización del mismo. A tal efecto, la entidad concertada, en caso de denuncia del concierto, deberá constituir una fianza en garantía de los derechos de las personas usuarias del centro o servicio en la forma que se establezca en el concierto.

Causas de extinción de los conciertos

Los conciertos podrán declararse extinguidos por alguna de las siguientes causas:

- a)* El mutuo acuerdo entre la Administración concertante y la entidad concertada.
- b)* La resolución por incumplimiento de las obligaciones esenciales de las partes.
- c)* La finalización del plazo de vigencia.
- d)* La denuncia efectuada por una de las partes con sujeción al plazo de preaviso señalado en la Ley.
- e)* Aquellas otras que se contemplen expresamente en el concierto y en la restante normativa aplicable.

Formalización de los conciertos

La formalización de los conciertos se efectuará a través de un documento administrativo que, además de aquellos aspectos que se determinen reglamentariamente, contemple los siguientes aspectos:

- a)* Identificación de las partes del concierto.
- b)* Determinación del objeto del concierto, con especificación de los objetivos perseguidos.
- c)* Fecha de inicio de la prestación del servicio concertado.



- d) Plazo de vigencia, causas de extinción, plazo de denuncia y procedimiento para su modificación o renovación.
- e) Régimen de aportación económica por parte de la Administración concertante, de acuerdo con los módulos económicos correspondientes.
- f) Periodicidad y procedimiento de realización de los pagos y justificación de los gastos.
- g) Régimen de acceso de las personas usuarias a los servicios y prestaciones.
- h) Sistema de inspección y evaluación técnica y administrativa por parte de la Administración.
- i) Obligaciones que adquiere cada una de las partes.

Procedimiento de celebración de los conciertos

El procedimiento para la concertación de los servicios sociales podrá iniciarse de oficio o a instancia de parte, en los supuestos en que el ordenamiento jurídico contemple tal posibilidad, más allá del genérico derecho constitucional de petición.

En el procedimiento tramitado deberá acreditarse la concurrencia de las causas que justifiquen la necesidad de concertación con una entidad privada de servicios sociales.

La propuesta de concierto se efectuará por el órgano directivo competente para la gestión del servicio a concertar al titular del Departamento para la formalización del oportuno documento administrativo.



6. EL CATÁLOGO DE SERVICIOS SOCIALES

El Catálogo de Servicios Sociales es el instrumento legalmente previsto para determinar el conjunto de prestaciones de servicio, económicas y tecnológicas del Sistema Público de Servicios Sociales.

Ha de servir como mecanismo de definición del contenido prestacional del Sistema.

Cabrá diferenciar dentro de dicho Catálogo dos tipos o modalidades de prestaciones, calificándolas como esenciales o complementarias o con la terminología que finalmente se adopte, en atención a la exigibilidad de las mismas, según se configuren como derecho subjetivo o como prestación sujeta o condicionada a las disponibilidades presupuestarias del ejercicio y conforme a criterios de prelación y concurrencia.

El Catálogo de servicios sociales ha de concretar las condiciones o características propias de cada prestación y determinar los requisitos de acceso o reconocimiento, respetando en todo caso los establecidos en normas de rango legal.

Es preciso determinar el órgano competente para proceder a la aprobación de dicho Catálogo, entendiéndose oportuno que se haga por Decreto del Gobierno de Aragón, como norma de desarrollo de la Ley, estableciendo con ello un punto equidistante entre los modelos que atribuyen dicha aprobación a la ley anual de presupuestos de la Comunidad Autónoma y los que remiten su aprobación a una Orden de la Consejería competente en materia de servicios sociales.

Corresponderá también al Catálogo de servicios sociales señalar el “régimen de copago” o participación de los beneficiarios en la financiación del coste de las prestaciones que les sean reconocidas, en particular para aquellas prestaciones que tengan la consideración de derecho subjetivo o prestación exigible.

La Ley autonómica de servicios sociales debe fijar en todo caso el contenido mínimo que ha de tener el Catálogo, indicando todas aquellas prestaciones que necesariamente han de figurar en la misma.

Cabría prever la posibilidad de que las Entidades Locales –tanto Municipios como Entes Comarcales– puedan establecer sus propios catálogos de servicios sociales para prestaciones de su estricto ámbito territorial, garantizando en todo caso el contenido establecido por el Catálogo de Servicios aprobada por el Gobierno de Aragón.



De acuerdo con ello se formulan las siguientes propuestas concretas de regulación a contemplar en la ley:

Prestaciones del sistema público de servicios sociales

Son prestaciones del sistema público de servicios sociales las actuaciones, las intervenciones técnicas, los programas, los proyectos, los medios y las ayudas económicas y tecnológicas que se ofrecen a las personas y que se destinan a cumplir las finalidades establecidas en la ley autonómica.

Dentro de las prestaciones del sistema público de servicios sociales cabe distinguir las tres modalidades siguientes: de servicio, económicas o tecnológicas.

Prestaciones de servicio

Las prestaciones de servicio son los servicios e intervenciones realizados por equipos profesionales que tienen como finalidad la prevención, el diagnóstico, la valoración, la protección, la promoción, la atención y la inserción de personas, de unidades de convivencia y de grupos en situación de necesidad social.

Son prestaciones de servicio las siguientes actuaciones e intervenciones realizadas por los equipos profesionales:

- a)* La información
- b)* La valoración.
- c)* El diagnóstico.
- d)* La orientación.
- e)* La mediación.
- f)* La atención doméstica.
- g)* La atención personal.
- h)* La intervención social.
- i)* El acompañamiento social.
- j)* Las demás prestaciones de tal naturaleza que se establezcan en el Catálogo de servicios sociales.

Prestaciones económicas

Son prestaciones económicas del Sistema Público de Servicios Sociales de Aragón las aportaciones dinerarias, realizadas por la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón o las entidades locales de Aragón, con alguna de las finalidades siguientes:



- a) Facilitar la integración social y/o la autonomía personal, así como cubrir o paliar las consecuencias económicas de las situaciones de urgencia social y dependencia.
- b) Apoyar y compensar a las personas que ofrecen su apoyo social no profesional, como familiares de las personas en situación de dependencia.
- c) Adquirir prestaciones tecnológicas, facilitar el acceso a las ayudas técnicas o la adaptación necesaria en el medio habitual de convivencia.
- d) Adquirir un servicio o una asistencia personal dentro del marco del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD).
- e) Otras finalidades que puedan establecerse en el marco del Sistema Público de Servicios Sociales.

El régimen jurídico de reconocimiento y gestión de este tipo de prestaciones será objeto de regulación por una norma de rango legal específica.

Prestaciones tecnológicas

Son prestaciones tecnológicas las que por medio de un producto atienden a las necesidades sociales de la persona y pueden asociarse con otras prestaciones. Tienen dicha consideración las siguientes prestaciones:

- a) Asistencia tecnológica o técnica.
- b) Las ayudas instrumentales destinadas a mantener o mejorar la autonomía personal.
- c) Adaptaciones del medio físico, orientadas a la eliminación de barreras para la movilidad en el lugar de residencia de las personas beneficiarias.
- d) Las de similar naturaleza que se determinen normativamente.

Catálogo de servicios sociales

El Catálogo de servicios sociales es el instrumento que determina el conjunto de prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de Aragón.

El Catálogo de servicios sociales establecerá, para cada una de las prestaciones incluidas en el mismo, la naturaleza de la prestación, los requisitos que han de reunir los beneficiarios, el régimen aplicable a la misma, los centros o establecimientos que han de gestionarla o prestarla y los estándares de calidad que han de asegurarse en cada caso.

El Catálogo de servicios determinará aquellas prestaciones de carácter esencial o exigible, configuradas como derecho subjetivo de los ciudadanos, y las prestaciones complementarias, cuyo reconocimiento podrá quedar supeditado a las disponibilidades presupuestarias del Sistema.



El Catálogo de servicios sociales debe incluir los estudios económicos de costes y la forma de financiación para cada una de las prestaciones que contemple.

Aprobación del Catálogo

La aprobación del Catálogo de Servicios Sociales se efectuará mediante Decreto del Gobierno de Aragón, con sujeción al procedimiento previsto para las disposiciones generales.

En la elaboración del mismo, deberá asegurarse la necesaria participación ciudadana, sometiendo su propuesta a informe del Consejo Aragonés de Servicios Sociales, así como de las entidades locales de Aragón, a través del informe preceptivo del Consejo Interadministrativo del Sistema, debiendo igualmente garantizarse la adecuación de su contenido a los instrumentos de planificación en materia de servicios sociales.

El Catálogo de servicios sociales tendrá una vigencia mínima de cuatro años, sin perjuicio de que pueda ser objeto de revisión de forma anticipada cuando existan razones que lo justifiquen y así se aprecie por el Consejo Interadministrativo del Sistema.

Prestaciones y servicios del Sistema Público de Servicios Sociales

El Catálogo de servicios sociales que apruebe el Gobierno de Aragón habrá de contemplar necesariamente la siguiente relación de servicios y prestaciones:

1. Servicios Sociales Comunitarios

- 1.1. Servicio de información, valoración, diagnóstico y orientación.
- 1.2. Servicio de Ayuda a Domicilio.
- 1.3. Servicio de Intervención familiar.
- 1.4. Servicio de apoyo a personas cuidadoras.
- 1.5. Servicio de promoción de la participación.
- 1.6. Servicio de coordinación de urgencias sociales.
- 1.7. Servicio de teleasistencia.
- 1.8. Servicio de alojamiento alternativo.

2. Servicios Sociales Especializados

- 2.1. Servicio de valoración de la dependencia.
- 2.2. Servicio de valoración de la discapacidad.



- 2.3. Servicio de atención temprana.
- 2.4. Centro de día para personas con discapacidad.
- 2.5. Centro de día para personas mayores dependientes.
- 2.6. Centro ocupacional para personas con discapacidad
- 2.7. Centro residencial para personas mayores dependientes.
- 2.8. Centro residencial para personas con discapacidad.
- 2.9. Centro residencial para menores en situación de desprotección.
- 2.10. Centro residencial para mujeres víctimas de maltrato doméstico.

3. Prestaciones económicas

- 3.1. Prestaciones económicas para situaciones de urgencia.
- 3.2. Prestaciones económicas para facilitar la integración social.
- 3.3. Prestaciones económicas para la adquisición de prestaciones tecnológicas, ayudas técnicas y adaptaciones en el hogar.
- 3.4. Prestaciones económicas para el apoyo a los cuidadores de las personas dependientes en el entorno familiar.
- 3.5. Prestaciones económicas para la adquisición de un servicio o la contratación de una asistencia personal de las personas dependientes.
- 3.6. Renta básica social.

Contenido necesario del Catálogo de servicios sociales

El Catálogo de servicios sociales que apruebe el Gobierno de Aragón deberá definir necesariamente los siguientes aspectos o contenidos:

En servicios:

- a) Características del servicio: denominación, definición, determinando las prestaciones técnicas que articula.
- b) Modalidades del servicio.
- c) Objetivos del servicio y necesidades a las que responde.
- d) Requisitos de acceso, diferentes prestaciones que articula, perfil de las personas destinatarias y condiciones del pago del precio público, cuando proceda.



En prestaciones económicas:

- a)* Denominación y definición.
- b)* Objetivos y necesidades a las que responden.
- c)* Importe o cuantía.
- d)* Requisitos y procedimiento de acceso, incluyendo el perfil de las personas destinatarias.
- e)* Condiciones de percepción: periodicidad y otras.
- f)* Causas de suspensión y extinción de la prestación.



7. LA PLANIFICACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES

La planificación de los servicios sociales es una responsabilidad fundamental de la Comunidad Autónoma para asegurar la correcta realización de la acción pública en materia social y el funcionamiento eficaz del sistema público de servicios sociales, mediante la fijación de prioridades y objetivos, ajustando con ello el análisis de las necesidades sociales y las disponibilidades presupuestarias del conjunto del Sistema Público de Servicios Sociales.

La planificación debe atender tanto a la evolución de las necesidades sociales como a la utilización óptima de los recursos públicos y de los recursos privados que colaboren con el sistema público.

Las Administraciones Públicas aragonesas, por lo tanto, deberán planificar y precisar las metas, estrategias, políticas y directrices propias del Sistema Público de Servicios Sociales, debiendo definir la distribución geográfica de los recursos necesarios para garantizar una implantación homogénea de los servicios en todo el territorio autonómico y hacer efectivo el derecho a los servicios sociales declarado en esta Ley, mediante la definición del mapa de servicios sociales.

La planificación se desarrollará a través de un plan estratégico de servicios sociales y de planes sectoriales.

El procedimiento para la elaboración de los instrumentos de planificación deberá garantizar la participación de las administraciones y de los órganos de participación establecidos en la Ley.

Todos los planes deberán contar con una memoria económica que garantice su aplicación, y deberán ser modificados periódicamente en función de la evaluación sistemática de sus objetivos y del seguimiento de su aplicación.

La elaboración de los diferentes Planes ha de ser responsabilidad del Departamento competente en materia de servicios sociales, reservándose su aprobación al Gobierno de Aragón.

En tal sentido, se avanza una serie de propuestas para la regulación de la acción planificadora.

Planes de servicios sociales

Corresponde al Gobierno de Aragón establecer la planificación general de los servicios sociales en la Comunidad Autónoma de Aragón, conforme a los criterios o principios siguientes:



- a) Determinación de metas, estrategias, políticas y directrices a seguir por el Sistema Público de Servicios Sociales.
- b) Definición de la distribución geográfica y funcional de los recursos necesarios para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a los servicios sociales declarado en la ley.
- c) Proximidad, posibilitando, siempre que la naturaleza del servicio y el número de personas usuarias o potencialmente beneficiarias lo permitan, la implantación de los servicios en las zonas geográficas más susceptibles de garantizar la prestación del servicio en un ámbito cercano a lugar de vida habitual de las personas usuarias.
- d) Equilibrio y homogeneidad territorial, articulando una distribución geográfica de los servicios que garantice las mismas oportunidades de acceso a toda la población de la Comunidad Autónoma Aragonesa y regulando unos requisitos de acceso y de participación económica de las personas usuarias que sean comunes a todo el territorio autonómico.
- e) Coordinación y trabajo en red de todos los elementos que intervienen en el marco del Sistema de Servicios Sociales de responsabilidad pública.

En el procedimiento de elaboración de los planes de servicios sociales se garantizará la participación de todas las Administraciones competentes, de los órganos de participación y consulta de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y de los órganos de participación de carácter comarcal y local constituidos conforme a la presente Ley, que debe realizarse desde criterios que garanticen la igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres.

Plan Estratégico de Servicios Sociales de Aragón

El Plan estratégico de Servicios Sociales será aprobado por el Gobierno de Aragón, con una periodicidad cuatrienal, con la finalidad de planificar las prestaciones, servicios, programas y otras actuaciones necesarias para cumplir los objetivos del Sistema Público de Servicios Sociales, y para alcanzar la máxima eficacia y eficiencia en el funcionamiento del mismo.

El plan estratégico integrará un Mapa de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Aragón, en cuyo marco se definirán las bases de su ordenación territorial y funcional.

El plan deberá incluir:

- a) Un diagnóstico de las necesidades sociales que deben atenderse desde los servicios sociales, así como las previsiones de evolución de las mismas.
- b) Los objetivos a alcanzar y las líneas estratégicas y acciones que deberán arbitrarse y articularse para conseguirlos.



- c) Un cronograma de las acciones, definiendo las entidades u órganos responsables de las mismas.
- d) Las medidas de coordinación interadministrativa e interdepartamental, y de coordinación con la iniciativa privada y en particular con la iniciativa social sin ánimo de lucro.
- e) Los mecanismos de evaluación sistemática y continuada del propio plan, garantizando la participación interinstitucional y social en la misma.

El plan deberá ir acompañado de la correspondiente memoria económica.

Mapa de servicios sociales

Corresponde al Mapa de servicios sociales, como elemento necesario del Plan estratégico, establecer la organización territorial del Sistema Público de Servicios Sociales, definiendo, al efecto, en términos poblacionales, las zonas más idóneas para la implantación de los diferentes servicios incluidos en el Catálogo, atendiendo a la naturaleza de los mismos, al número de personas potencialmente demandantes y a la necesidad de garantizar, en todo lo posible, su mayor proximidad con vistas a facilitar la integración de las personas usuarias en el entorno social habitual.

Este Mapa, respecto a los servicios sociales comunitarios, tomará en consideración los principios y criterios señalados para la estructura territorial del Sistema Público de Servicios Sociales.

Planes sectoriales

Como complemento y desarrollo del Plan estratégico podrán elaborarse los planes sectoriales que resulten de interés en cada momento, en función de las necesidades y problemas sociales detectados. Se centrarán en materias específicas y tendrán una vigencia plurianual, determinada por el propio Plan.

Los planes sectoriales contendrán como mínimo las siguientes especificaciones:

- a) Análisis de las necesidades y demanda social que motiva el plan.
- b) Definición de los objetivos.
- c) Definición de las acciones a desarrollar para su consecución.
- d) Criterios y mecanismos para el seguimiento y evaluación del Plan.



8. RÉGIMEN COMPETENCIAL Y ORGANIZATIVO

La futura ley autonómica de servicios sociales ha de definir, en coherencia con la configuración del Sistema Público de Servicios Sociales de Aragón, las competencias que en la materia corresponden a los diferentes niveles territoriales sobre los que se estructura dicho Sistema: Comunidad Autónoma y entidades locales aragonesas.

El modelo trazado viene a concretar y actualizar el actual sistema de atribución de competencias en dichos ámbitos, pues se ajusta a las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma a través de su Estatuto de Autonomía y ejercidas en el marco de la legislación sectorial vigente, entre la cual hay que destacar la Ley de Ordenación de la Acción Social (LOAS), sin olvidar tampoco las responsabilidades que a la Comunidad Autónoma corresponden dentro del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, creado por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, y el cual está llamado a ser, en un futuro inmediato, el factor fundamental de desarrollo y consolidación de los servicios sociales como cuarto pilar del Estado del Bienestar.

Igualmente el modelo previsto se ciñe al marco legal propio de la Administración Local, tanto en su normativa básica como en la normativa autonómica de desarrollo, entre la cual cuenta con especial protagonismo la legislación referida a las funciones de las comarcas, entidad local llamada a jugar un papel protagonista en la implantación territorial del Sistema Público de Servicios Sociales.

La futura Ley debiera apostar por mantener agrupadas las competencias en materia de servicios sociales en un solo Departamento, como ocurre en la actualidad con el Departamento de Servicios Sociales y Familia, tanto en los órganos directivos del mismo como en el conjunto de organismos públicos adscritos al mismo, como es el caso del Instituto Aragonés de Servicios Sociales, Instituto Aragonés de la Mujer e Instituto Aragonés de la Juventud.

La delimitación de las competencias propias de la Comunidad Autónoma, en lo que afecta a las funciones reglamentarias, ejecutivas y de gestión, debiera efectuarse exclusivamente entre el Gobierno de Aragón y el Departamento competente en la materia, dejando la distribución entre los distintos órganos de éste o entre el Departamento y los respectivos organismos públicos a las normas adecuadas a tal fin, como son el Decreto de estructura orgánica del Departamento, en el primer caso, y las leyes de creación de cada organismo autónomo, en el segundo de los casos.



La materia de los servicios sociales y del conjunto de la política social en general ha sido un ámbito en el que tradicionalmente la intervención administrativa se ha efectuado mediante fórmulas de descentralización funcional, mediante la configuración de entes con personalidad jurídica propia y competencias adecuadas para la realización de los concretos fines establecidos. Tal opción de descentralización funcional constituye una fórmula consolidada en el aspecto organizativo y el reto que debe afrontar en un horizonte próximo la Comunidad Autónoma es vertebrar de forma exitosa el papel de los organismos como ejecutores de las diferentes políticas sectoriales de servicios sociales con el indispensable trabajo de planificación, dirección y coordinación que ha de asumir el Departamento, no sólo respecto a los organismos que tiene adscritos sino también respecto a aquellos otros Departamentos con incidencia en el bienestar social de la población y, por último pero no en menor medida, respecto al conjunto de las entidades locales integradas en el Sistema Público de Servicios Sociales, tanto en el nivel comarcal como en el estrictamente municipal.

Corresponde al Gobierno de Aragón garantizar en todo el territorio de la Comunidad Autónoma las prestaciones sociales esenciales, configuradas como derecho subjetivo por la ley autonómica o por el catálogo de servicios sociales, así como colaborar con las entidades locales para que éstas puedan prestar en la forma debida las prestaciones sociales que correspondan a su ámbito territorial.

De ahí que la definición de las competencias o responsabilidades propias de cada ámbito deba acompañarse necesariamente de la previsión de mecanismos u órganos llamados a asegurar la colaboración y la coordinación entre las diferentes administraciones públicas que intervienen en la política de servicios sociales y en el Sistema Público de Servicios Sociales de Aragón.

Responsabilidad pública

Las competencias en materia de servicios sociales, así como la gestión del Sistema Público de Servicios Sociales, corresponderán a la Comunidad Autónoma de Aragón y a las entidades locales en su respectivo ámbito territorial, debiéndose ejercer bajo los principios generales de coordinación y cooperación, sin perjuicio de la autonomía que corresponde a cada una de ellas, y de acuerdo con lo previsto en el Estatuto de Autonomía de Aragón, en la ley autonómica de servicios sociales y en la legislación de régimen local.

Competencias del Gobierno de Aragón

Al Gobierno de Aragón corresponde el ejercicio de las siguientes competencias:

- a) Establecer las directrices y prioridades de la política general de servicios sociales.
- b) Adoptar las iniciativas legislativas en materia de servicios sociales y de ordenación del Sistema Público de Servicios Sociales de Aragón.



- c) Efectuar el desarrollo reglamentario de la legislación autonómica en materia de servicios sociales.
- d) Aprobar el Plan Estratégico de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Aragón, al objeto de garantizar niveles adecuados de protección en todo el territorio.
- e) Aprobar el Catálogo de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Aragón.
- f) Garantizar una adecuada financiación del Sistema Público de Servicios Sociales.
- g) Fijar los precios públicos que correspondan por la prestación de servicios sociales.
- h) Autorizar la celebración de convenios de colaboración con otras Administraciones Públicas para la mejor gestión y mayor eficacia de la política de servicios sociales
- i) Asegurar la coordinación entre los diferentes Departamentos del Gobierno de Aragón, para una mayor efectividad de la acción de gobierno en materia de servicios sociales.
- j) Cualquier otra que le sea atribuida de acuerdo con la legislación vigente.

Competencias del Departamento responsable de la materia de servicios sociales

Al Departamento competente en materia de servicios sociales corresponden las siguientes atribuciones:

- a) Ejecutar las disposiciones y acuerdos del Gobierno de Aragón en materia de servicios sociales.
- b) Elaborar el Plan Estratégico de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Aragón.
- c) Ordenar los recursos del Sistema Público de Servicios Sociales y coordinar las diferentes actuaciones del mismo en el conjunto del territorio de la Comunidad Autónoma.
- d) Colaborar y cooperar con las Entidades Locales para la aplicación de la política de servicios sociales y la dotación de equipamientos e infraestructuras necesarias para la prestación de los servicios sociales comunitarios.
- e) Elaborar el Catálogo de Servicios Sociales regulado en la Ley y ejecutarlo en todo lo que afecte a su ámbito de competencia material.
- f) Gestionar los servicios y prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales, sin perjuicio de las formas de descentralización funcional existentes o que puedan establecerse.
- g) Autorizar y acreditar entidades y centros de servicios sociales de naturaleza privada, garantizando la calidad de los mismos y su adecuación a las directrices de la política de servicios sociales.



- h)* Organizar y llevar el Registro de entidades, centros y servicios sociales de la Comunidad Autónoma de Aragón.
- i)* Establecer y evaluar los niveles de calidad exigibles a entidades, centros y servicios en materia de servicios sociales.
- j)* Ejercer la función inspectora para garantizar el adecuado cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias ordenadoras de los servicios sociales.
- k)* Ejercer la potestad sancionadora en materia de servicios sociales, salvo en los casos expresamente reservados a otros órganos.
- l)* Establecer un sistema integrado de información en materia de servicios sociales que permita la planificación, seguimiento y evaluación del sistema, garantizando el derecho a la confidencialidad de los datos que se registren.
- m)* Establecer mecanismos de coordinación de las actuaciones públicas en materia de servicios sociales con las desarrolladas por la iniciativa social.
- n)* Asegurar la coordinación sociosanitaria en el ámbito de las Administraciones Públicas.
- o)* Fomentar la investigación en el ámbito de los servicios sociales y la formación permanente del personal profesional del Sistema Público.
- p)* Ejercer las restantes competencias previstas en la ley autonómica de servicios sociales, cuando no estén expresamente atribuidas al Gobierno de Aragón o a otras Administraciones Públicas, así como las demás funciones que, en materia de servicios sociales, le sean asignadas por el ordenamiento jurídico.

Los organismos públicos de que se dote el Gobierno de Aragón para el ejercicio de funciones en materia de servicios sociales, en virtud de descentralización funcional, tendrán aquellas funciones que sus respectivas normas de creación les atribuyan.

Con ello se evita cualquier tipo de colisión, en materia de competencias, entre la ley de servicios sociales y las actuales leyes que regulan el Instituto Aragonés de la Juventud, el Instituto Aragonés de la Mujer y el Instituto Aragonés de Servicios Sociales.

Competencias de las Comarcas

A la Comarca corresponde el ejercicio de las siguientes funciones en materia de servicios sociales:

- a)* Gestionar los servicios sociales comunitarios establecidos en la presente Ley.
- b)* Elaborar y aprobar planes y programas correspondientes a sus servicios sociales.



- c) Crear, mantener y gestionar el Centro de Servicios Sociales correspondiente al área básica que le corresponda.
- d) Gestionar centros propios de servicios sociales de atención especializada
- e) Elaborar y aprobar sus propios catálogos de servicios sociales, con sujeción a los criterios contenidos en la aprobada por el Gobierno de Aragón.
- f) Ofrecer apoyo técnico, económico y jurídico a los municipios de su ámbito territorial en la prestación de los servicios sociales que les son propios.

El Departamento competente en materia de servicios sociales y la Comarca colaborarán e intercambiarán la información necesaria con el fin de posibilitar a ambas Administraciones el mejor desempeño de sus respectivas competencias.

Competencias de los Municipios

A los municipios corresponden las siguientes competencias.

- a) Estudiar y detectar las necesidades sociales en su ámbito territorial.
- b) Elaborar los planes de actuación local en materia de servicios sociales y participar, cuando proceda, en la elaboración del plan de actuación del área básica en que se integra.
- c) Crear y gestionar los servicios sociales necesarios, de acuerdo con los criterios establecidos en la presente Ley.
- d) Habilitar los espacios necesarios para la prestación del servicio social de base.
- e) Gestionar las ayudas de urgencia en aquellos municipios de más de veinte mil habitantes.
- f) Colaborar con la Administración de la Comunidad Autónoma en el ejercicio de las funciones de inspección y control en materia de servicios sociales.
- g) Cualquier otra que afecte a su círculo de intereses y no esté atribuida a otras Administraciones Públicas.

Sin perjuicio del papel que corresponde a las Diputaciones Provinciales, las comarcas suplirán a los municipios de menos de veinte mil habitantes en el ejercicio de las competencias propias de los servicios sociales básicos que estos municipios no estén en condiciones de asumir directa o mancomunadamente.



Competencias de las Diputaciones Provinciales

Las Diputaciones Provinciales tendrán como competencia propia la de cooperar y prestar ayuda técnica y económica a los municipios de su ámbito respectivo para la prestación de sus competencias en materia de servicios sociales.

Las Diputaciones Provinciales, a través de los respectivos planes provinciales de obras y servicios, cooperarán a la realización de los equipamientos de carácter municipal previstos en la planificación autonómica, conforme a las prioridades establecidas para cada ejercicio.

Cooperación interadministrativa

La Administración de la Comunidad Autónoma y las entidades locales cooperarán en la aplicación de las políticas de servicios sociales, de acuerdo con sus respectivas competencias, mediante los instrumentos previstos en esta Ley y en el resto del ordenamiento jurídico. Asimismo, ambas deberán cooperar con la Administración General del Estado en aquellas materias en que el Estado ostente competencias que afecten al ámbito de aplicación de esta Ley.

Coordinación administrativa

Las distintas Administraciones Públicas a las que la presente Ley atribuye competencias deberán establecer cauces de coordinación con el fin de dotar al Sistema Público de Servicios Sociales de Aragón de la mayor eficacia y coherencia posibles.

Con dicha finalidad, se constituirá un Consejo Interadministrativo de Servicios Sociales, como órgano permanente de coordinación administrativa entre la Administración de la Comunidad Autónoma y las entidades locales de Aragón.

El Consejo estará presidido por la persona titular del Departamento competente en materia de servicios sociales y estará formado por igual número de representantes de la Administración de la Comunidad Autónoma y de las entidades locales de Aragón.

Sin perjuicio del oportuno desarrollo reglamentario, entre las funciones del Consejo figurará la de informar el Catálogo de servicios sociales y el Plan Estratégico de Servicios Sociales de Aragón, así como los planes sectoriales en materia de servicios sociales que lo desarrollen.

Su composición concreta y régimen de funcionamiento se establecerán reglamentariamente.

Asimismo, el Gobierno de Aragón podrá promover la creación de una Comisión Interdepartamental en materia de servicios sociales, como instrumento de coordinación y seguimiento de las actuaciones de la Comunidad Autónoma en materia de servicios sociales o en aquellas otras materias que guarden conexión con el objeto de la presente Ley.



Sistema Aragonés de Información de Servicios Sociales

Con objeto de garantizar un conocimiento global y actualizado de las diferentes magnitudes del Sistema Público de Servicios Sociales y del conjunto de servicios sociales de la Comunidad Autónoma de Aragón, el Gobierno de Aragón, a través de su Departamento competente en materia de servicios sociales, diseñará y garantizará la implantación, mantenimiento y actualización permanente del Sistema de Información de Servicios Sociales, mediante la articulación de las redes y dispositivos informáticos y telemáticos necesarios para su alimentación y explotación de datos.

Dicho Sistema de Información incorporará los datos que en la materia se generen por el conjunto de las Administraciones Públicas y por las entidades privadas.

Las diferentes Administraciones Públicas y las entidades privadas autorizadas o acreditadas deberán aportar la información necesaria para el buen funcionamiento y para la permanente actualización del Sistema de Información, en los términos y con la periodicidad que se determine reglamentariamente. El deber de colaboración de las entidades privadas derivará de la autorización administrativa necesaria para su actuación o funcionamiento.

Instrumentos técnicos comunes

Con el fin de garantizar la adecuada homogeneidad en los criterios de intervención de los servicios sociales, las Administraciones Públicas aplicarán instrumentos comunes de valoración y diagnóstico.

Con igual finalidad, todos los Servicios Sociales de Base cumplimentarán el modelo de ficha social y aplicarán el modelo de plan de atención individualizada.

El Gobierno de Aragón aprobará, mediante disposición de naturaleza reglamentaria, dichos instrumentos comunes.



9. FINANCIACIÓN

La financiación del Sistema Público de Servicios Sociales constituye un elemento básico para la credibilidad del propio sistema y para el progresivo y efectivo despliegue de los servicios sociales como derecho subjetivo, exigibles por parte de los ciudadanos frente a los poderes públicos.

La Administración, por lo tanto, ha de garantizar la financiación de las prestaciones básicas del nivel comunitario del Sistema (información, orientación, valoración e intervención social), así como todas las prestaciones declaradas esenciales o exigibles por el Catálogo de Servicios Sociales, así como aquella otra parte de las prestaciones no esenciales o complementarias que no se cubra por la aportación económica del usuario o beneficiario del Sistema.

El sostenimiento económico del Sistema ha de ser una responsabilidad compartida por el conjunto de las Administraciones Públicas, señalándose para ello las obligaciones específicas de cada nivel administrativo, sin perjuicio de las fórmulas de colaboración y apoyo que respecto al ámbito local y comarcal puedan establecerse por parte de las Diputaciones Provinciales y la Comunidad Autónoma de Aragón.

El propio diseño territorial del Sistema Público de Servicios Sociales, tendente a agrupar los servicios sociales comunitarios en el ámbito comarcal, con el fin de optimizar al máximo los recursos disponibles en el territorio, resulta coherente con la voluntad de sostenibilidad financiera del Sistema, debiéndose fomentar todas aquellas fórmulas que, sin sacrificar los objetivos esenciales de atención social, permitan su consecución con la máxima eficiencia posible.

Fuentes de financiación

El Sistema Público de Servicios Sociales se financiará con cargo a:

- a) Las aportaciones de los presupuestos de la Comunidad Autónoma.
- b) Las aportaciones finalistas de los presupuestos generales del Estado.
- c) Las aportaciones de los presupuestos de municipios, comarcas y demás entidades locales.
- d) Las aportaciones que realicen personas o entidades privadas para fines de servicios sociales.
- e) Las herencias intestadas cuando corresponda heredar a la Comunidad Autónoma



- f) Las aportaciones de los usuarios de centros y servicios que puedan establecerse.
- g) Cualquier otra aportación económica que, conforme al ordenamiento jurídico, se destine al Sistema Público de Servicios Sociales.

Principios de la financiación

La Administración de la Comunidad Autónoma ha de garantizar los recursos necesarios para asegurar la provisión de los servicios sociales y hacer frente a los gastos derivados del ejercicio de sus competencias en materia de servicios sociales.

Con carácter específico, la Administración de la Comunidad Autónoma debe consignar en sus presupuestos los créditos necesarios para financiar los servicios sociales comunitarios y especializados, las prestaciones garantizadas, las prestaciones sujetas a limitación presupuestaria y los demás programas, proyectos y prestaciones de servicios sociales, de acuerdo con las competencias que le atribuyen las leyes.

Los créditos que consigne la Comunidad Autónoma en sus presupuestos para la financiación de las prestaciones garantizadas tienen la consideración de ampliables, de acuerdo con lo que establezca la normativa presupuestaria.

Los municipios, comarcas y demás entidades locales deben consignar en sus presupuestos las dotaciones necesarias para la financiación de los servicios sociales de su competencia.

La prestación de los servicios sociales de responsabilidad pública debe asegurarse mediante cualquier modalidad que garantice al usuario o beneficiario el acceso al servicio, dando preferencia a la dotación de servicios que se precisen en el conjunto del territorio.

Financiación de equipamientos públicos de servicios sociales

La Administración de la Comunidad Autónoma debe promover y, en su caso, participar en la financiación de los equipamientos e infraestructuras públicas necesarias para la prestación de los servicios sociales, de acuerdo con la planificación aprobada.

Las entidades locales, así como las entidades de iniciativa social y mercantil, especialmente las acreditadas, podrán colaborar en la financiación de los equipamientos e instalaciones a que se refiere el apartado anterior.

Los municipios deben facilitar el suelo con las infraestructuras de urbanización necesarias para los nuevos equipamientos e instalaciones de servicios sociales de carácter público.



Financiación de los servicios sociales comunitarios

La financiación de los servicios sociales comunitarios será compartida entre la Comunidad Autónoma y las entidades locales que ejerzan competencias en materia de servicios sociales, en los términos que establezcan los correspondientes convenios de colaboración, con sujeción a lo establecido por el Plan estratégico de servicios sociales y el Catálogo de servicios sociales.

La Administración de la Comunidad Autónoma realizará una aportación para el sostenimiento de los servicios sociales comunitarios que cubrirá, al menos en un cincuenta por ciento, el coste de los equipos profesionales establecidos reglamentariamente por la Comunidad Autónoma para los centros de los servicios sociales, así como, en el porcentaje que se establezca, los restantes programas, proyectos y servicios que se definan en la planificación aprobada y en el Catálogo de servicios sociales.

La financiación del gasto corriente de los locales, del material, del mantenimiento del sistema de información, del apoyo administrativo y de las prestaciones económicas de urgencia social corre a cargo de la entidad local gestora, sin perjuicio de los convenios de colaboración que con tal objeto puedan establecerse con la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Financiación de los servicios sociales especializados

La financiación de los servicios sociales especializados corresponde a la Administración titular de los mismos.

La Administración de la Comunidad Autónoma debe financiar los servicios sociales especializados, conforme a los derechos que hayan sido reconocidos, a todos los titulares de servicios acreditados dentro del sistema de responsabilidad pública, de acuerdo con los módulos fijados por el Plan estratégico de servicios sociales y el Catálogo de servicios sociales.

Financiación de la delegación y descentralización de servicios.

En los supuestos de delegación, descentralización o gestión conjunta consorciada, la Administración de la Comunidad Autónoma deberá transferir a los entes locales o entidades de gestión correspondientes los recursos necesarios para que el funcionamiento y prestación de los servicios sean adecuados.

El pago por los servicios sociales especializados de la Comunidad Autónoma que pasen a ser prestados por los entes locales se efectuará en los términos establecidos en el correspondiente convenio de colaboración.

Obligaciones de las Administraciones Públicas

Las Administraciones Públicas deben garantizar el acceso universal a los servicios sociales comunitarios, sin perjuicio de que los usuarios participen en la financiación de la teleasistencia y de los servicios de ayuda a domicilio, de acuerdo con lo establecido por la presente ley.



Las Administraciones Públicas deben garantizar un nivel de financiación proporcional a la demanda de servicios y a las necesidades existentes, así como a la prevención de necesidades futuras, asegurando con ello el cumplimiento de las competencias que tengan asignadas.

Participación de los usuarios en la financiación de los servicios sociales

La participación de los usuarios en la financiación de los servicios sociales se efectuará conforme a los principios de equidad, proporcionalidad, redistribución y solidaridad.

El Catálogo de Servicios Sociales determinará, para cada servicio o prestación, la participación económica de los usuarios en su coste. La Administración, al determinar el grado de participación de los usuarios, tendrá en cuenta la naturaleza del servicio, el coste de referencia, la capacidad económica del usuario, en especial su nivel de renta, o las circunstancias sociales en que éste se halle.

La Administración podrá establecer deducciones o bonificaciones en dicha participación, con el fin de atender situaciones de insuficiencia de recursos de los usuarios.

No cabrá excluir a nadie de los servicios o prestaciones garantizados por falta de recursos económicos ni cabrá condicionar la calidad del servicio o la prioridad o urgencia de la atención a la participación económica.

Exigibilidad de las aportaciones de los usuarios

En caso de impago de la aportación económica por los usuarios de servicios prestados por centros concertados, la Administración de la Comunidad Autónoma abonará al titular del centro o servicio la totalidad de la suma adeudada, sin perjuicio de la reclamación de la deuda a la persona responsable del impago.

Aquellos usuarios que no satisfagan con la periodicidad establecida la totalidad de la aportación a que vengán obligados generarán una deuda con la Administración de la Comunidad Autónoma. Dicha deuda tendrá carácter de ingreso de derecho público y se exigirá por los procedimientos establecidos con carácter general en las normas tributarias y de recaudación, incluida la vía de apremio.



10. ÓRGANOS CONSULTIVOS Y DE PARTICIPACIÓN: EL CONSEJO ARAGONÉS DE SERVICIOS SOCIALES

El principio de participación tiene particular significación en un ámbito como el de los servicios sociales, por tratarse de servicios que afectan directamente al bienestar social y tienen como únicos destinatarios a las personas, cuya participación constituye un elemento fundamental para la orientación y maduración de la política de servicios sociales y para adecuar la gestión pública a la realidad social y territorial sobre la que el Sistema Público ha de actuar.

La participación ciudadana es un principio constitucional con diferentes expresiones y manifestaciones, debiéndose destacar lo señalado en su artículo 129.1: “La ley establecerá las formas de participación de los interesados en la Seguridad Social y en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de la vida o al bienestar general”. Dicho precepto refuerza la necesidad de establecer espacios de participación y consulta social, toda vez que el Sistema Público de Servicios Sociales tiene como finalidad primordial contribuir al bienestar general de la población.

Dicha participación, ya prevista en la actual regulación, debe ser objeto de una doble revisión: por un lado, ha de realizarse una cierta racionalización de la misma, mediante la configuración de un órgano general de participación, como es el Consejo Aragonés de Servicios Sociales, del cual los restantes órganos sectoriales actualmente existentes puedan configurarse como ámbitos especializados del mismo, evitando duplicidades innecesarias e inconvenientes; y, por otro, debe asegurarse o reforzarse el principio de participación en los diferentes niveles territoriales del Sistema Público, lo cual puede efectuarse mediante la articulación de comisiones territoriales, de ámbito provincial, dentro del Consejo Aragonés de Servicios Sociales, así como a través de la creación de Consejos Comarcales de Servicios Sociales, para permitir la directa participación de los ciudadanos en el ámbito de actuación descentralizada del Sistema Público.

Además de esa participación y consulta en el funcionamiento general del Sistema Público, el principio de participación ha de tener igualmente reflejo en el funcionamiento interno de los diferentes centros y servicios del Sistema, permitiendo que los usuarios de los mismos se corresponsabilicen de su funcionamiento y posibilitando, a través de los mecanismos de participación, el desarrollo de su dimensión social y ciudadana.



Garantía de la participación ciudadana

La participación ciudadana en la planificación y evaluación de los servicios sociales se ajustará a lo establecido en la presente Ley, correspondiendo a la Administración Pública asegurar la efectiva participación de los ciudadanos y de los agentes sociales a través de los mecanismos de participación establecidos.

Órganos consultivos

La participación orgánica de los ciudadanos y agentes sociales en el Sistema Público de Servicios Sociales se articulará a través de los siguientes órganos de carácter consultivo:

- a) Consejo Aragonés de Servicios Sociales.
- b) Órganos especializados de participación.
- c) Órganos territoriales de participación.

Consejo Aragonés de Servicios Sociales

El Consejo Aragonés de Servicios Sociales constituye el órgano máximo de integración de la participación ciudadana, social e institucional y de consulta en materia de servicios sociales, hallándose adscrito al Departamento competente en dicha materia.

Serán funciones del Consejo Aragonés de Servicios Sociales las siguientes:

- a. Emitir informe preceptivo previo sobre los anteproyectos de ley en materia de servicios sociales, así como sobre los instrumentos de planificación estratégica y catálogo de servicios sociales.
- b. Emitir los dictámenes que le sean solicitados por el Departamento competente en materia de servicios sociales.
- c. Conocer el proyecto de Presupuestos de la Comunidad Autónoma en materia de servicios sociales.
- d. Formular propuestas a la Administración de la Comunidad Autónoma para la mejora del Sistema Público de Servicios Sociales o de la regulación sectorial vigente.
- e. Aquellas otras funciones que le sean atribuidas por disposiciones de rango legal o reglamentario.

Su composición, organización y régimen de funcionamiento se establecerá reglamentariamente, pudiendo formar parte del mismo, sobre la base de los principios de representación y no exclusión, las orga-



nizaciones sindicales y empresariales, los colegios profesionales, las asociaciones de consumidores y usuarios y las entidades sociales más representativas de los sectores y colectivos ciudadanos comprendidos en el ámbito de los servicios sociales.

Órganos especializados de participación

El Gobierno de Aragón, a propuesta del Departamento competente en materia de servicios sociales, podrá crear órganos especializados de participación del Consejo Aragonés de Servicios Sociales, cuyas competencias se referirán exclusivamente al ámbito específico de las políticas de servicios sociales que les afecten.

Sus funciones, composición y régimen de funcionamiento se establecerán en sus disposiciones de creación.

Aquellos órganos o consejos sectoriales de participación en materia de servicios sociales creados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley,, sin perjuicio de su naturaleza representativa, se incorporarán como los órganos especializados de participación y consulta del Consejo Aragonés de Servicios Sociales.

Consejos Territoriales de Servicios Sociales

En cada comarca se constituirá, necesariamente, un Consejo Comarcal de Servicios Sociales, cuyos fines, composición y régimen de funcionamiento se establecerán por dichas entidades locales, de forma similar a los criterios fijados para el Consejo Aragonés de Servicios Sociales por la ley autonómica.

Asimismo, a iniciativa de los respectivos Ayuntamientos, cabrá constituir un Consejo Municipal de Servicios Sociales, con carácter consultivo y de participación social, siendo preceptiva tal constitución en los municipios que, por el volumen de población, se configuren como área básica de servicios sociales.

La determinación de sus funciones, composición y régimen de funcionamiento se efectuará por los propios municipios.

Participación en los centros y servicios sociales

En todos los centros públicos en los que se presten servicios sociales o se realicen actividades sociales y en los privados que reciban financiación pública se habrán de establecer procedimientos de participación de los usuarios o de sus representantes legales en sus órganos de gestión, de acuerdo con lo que se determine reglamentariamente.



11. CALIDAD DE LOS SERVICIOS SOCIALES

La calidad se ha configurado como un objetivo y un principio rector del sistema público de servicios sociales y, por ello, ha de contar con instrumentos específicos para asegurar su realización y desarrollo, tanto dentro del sistema público, mediante el establecimiento de estándares y mecanismos de evaluación y la configuración del derecho de los usuarios a recibir servicios de calidad, como dentro del campo de la iniciativa privada, sea social o mercantil. Para ello, tanto la autorización administrativa a entidades y centros para el desarrollo de sus actividades como la preceptiva homologación o acreditación para la posible concertación de servicios con el sistema público, se sustentarán en el cumplimiento de objetivos de calidad por parte de las entidades solicitantes o peticionarias de tal autorización o acreditación.

Los programas de calidad que corresponde elaborar a la Administración, como elemento destacado dentro del conjunto de la planificación de los servicios sociales, buscan asegurar el derecho a una buena gestión pública por parte del conjunto de los ciudadanos.

Asimismo, esa voluntad de mejora continua en los procedimientos y en los servicios prestados sirve de sustrato a todo un conjunto de medidas o previsiones de la ley, como son las disposiciones referidas a los profesionales de los servicios sociales y su derecho a la formación continua o las medidas en materia de investigación, innovación y desarrollo en la materia.

El énfasis puesto en la política de calidad por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia, a la que dedica íntegro su Título II, aconseja extender la filosofía del mismo al conjunto del Sistema Público de Servicios Sociales, pues sería difícilmente justificable que se estableciesen objetivos de calidad desiguales para los diferentes elementos o subsistemas del mismo.

La labor de la Inspección de los Servicios Sociales, por consiguiente, debe ir preferentemente orientada, más allá del mero control de los formalismos administrativos, a la supervisión de las medidas de calidad que han de establecer los servicios y centros sociales, ya sean públicos o privados.

El principio de atención integrada, como criterio rector del propio sistema público de servicios sociales, exige para su realización la configuración de equipos multidisciplinares, cuya concreta composición será preciso determinar en cada caso concreto, de acuerdo con la naturaleza del centro o servicio de que se trate.



Tanto las titulaciones concretas o perfiles profesionales de las personas que integren tales equipos como el número de profesionales o ratio de que ha de dotarse a cada centro o servicio para asegurar una adecuada atención a la población usuaria de los servicios sociales habrán de fijarse reglamentariamente.

La nota de la profesionalidad, en cuanto cualificación óptima para el desempeño de las funciones asignadas, ha de determinar no sólo la selección inicial del personal, sino que el mantenimiento de dicha profesionalidad ha de asegurarse mediante una necesaria formación permanente, ajustada a las nuevas realidades sociales de la población y a sus correspondientes demandas de atención o intervención social.

Medida especial para asegurar un tratamiento profesional e integrado al conjunto de los usuarios del Sistema Público de Servicios Sociales es la figura del profesional de referencia, mediante el cual se pretende garantizar el tratamiento global y acorde a las necesidades de cada usuario, coordinando las diferentes actuaciones requeridas y canalizando todas las relaciones entre el usuario que le haya sido asignado y el conjunto de los servicios del Sistema, de manera que quede en todo momento garantizada la atención personal e integral al usuario.

Las previsiones que ha de contener la Ley en materia de formación e investigación constituyen en evidente refuerzo a los principios de calidad y profesionalidad del Sistema.

La formación no agota sus contenidos, sin embargo, en la potenciación de conocimientos y aptitudes de los profesionales del Sistema Público, para contribuir al desempeño óptimo de sus funciones respectivas, sino que, por una parte, ha de extender su radio de acción al personal de las entidades privadas que, merced a la técnica de los conciertos, forman parte de la red o sistema de responsabilidad pública, debiendo por lo tanto sujetarse a los estándares de calidad fijados para el conjunto de centros y servicios del sistema público; y, por otra, la formación no debe quedar reducida a las técnicas de intervención social, sino que ha de abarcar el conjunto de conocimientos y técnicas que demanda el buen funcionamiento del Sistema, entre los cuales han de situarse la investigación social y el conocimiento de las causas y factores que determinan las diferentes necesidades sociales, las técnicas de planificación de la acción pública en el campo social, el análisis de la gestión de los servicios sociales y del coste-beneficio de los diferentes centros y servicios, así como la evaluación de calidad de las diferentes prestaciones del sistema.

Desde los poderes públicos se ha de fomentar igualmente el desarrollo y la introducción de las nuevas tecnologías para la mejora de la calidad del propio Sistema Público de Servicios Sociales, así como el desarrollo de proyectos de investigación tecnológica y desarrollo de soluciones técnicas que potencien la autonomía personal de las personas que cuenten con dificultades para el desarrollo de las actividades básicas e instrumentales de la vida diaria.

Esta línea de actividad marca un ámbito de colaboración interadministrativa necesaria entre el Departamento de Servicio Sociales y Familia y el Departamento responsable en materia de ciencia y tec-



nología y aquellas entidades de Derecho público, como es el caso del Instituto Tecnológico de Aragón (ITA), que pueden impulsar líneas de trabajo e investigación útiles para el apoyo tecnológico al logro de los objetivos de los programas en materia de servicios sociales.

De acuerdo con ello, se formulan las siguientes propuestas de regulación de dicha materia a incluir en la futura ley:

Disposiciones generales

La calidad de los servicios sociales constituye un objetivo prioritario de la Ley de Servicios Sociales en la medida en que constituye un derecho de los usuarios del conjunto de servicios sociales.

Corresponderá al Gobierno de Aragón, a propuesta del Departamento competente en materia de servicios sociales, promover criterios y estándares de calidad para las diferentes actividades y prestaciones de servicios sociales, así como el establecimiento de mecanismos de evaluación y garantía de dichos criterios de calidad.

Las normas relativas a la calidad de los servicios sociales que se aprueben por el Gobierno de Aragón serán de aplicación a la totalidad de entidades prestadoras de servicios sociales, tanto públicas como privadas, y obligarán a las Administraciones Públicas, a las entidades de iniciativa privada, a los profesionales y a los proveedores de servicios sociales.

Estrategia de calidad

La integración de la calidad en la prestación de servicios sociales se llevará a cabo a través de los instrumentos y programas que se establezcan conforme a la planificación efectuada por la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón. El Plan Estratégico de Servicios Sociales incorporará un Plan de Calidad, como marco necesario para asegurar el desarrollo y la aplicación de los criterios de calidad.

El Plan de Calidad habrá de incluir necesariamente los siguientes elementos:

- a)* La definición de los objetivos de calidad a alcanzar.
- b)* Los instrumentos y sistemas de mejora generales y sectoriales.
- c)* Los estudios de opinión sobre nivel de satisfacción de los usuarios y de sus familias.
- d)* Los requisitos de calidad exigibles a las actividades y prestaciones correspondientes al conjunto de los servicios sociales en el ámbito de la Comunidad Autónoma, incluidos en el sistema de responsabilidad pública.



Entre los programas a desarrollar, dentro del marco señalado por el Plan de Calidad, podrán figurar los siguientes:

- e) Criterios de calidad y seguridad para los centros y servicios.
- f) Indicadores de calidad para la evaluación, mejora continua y análisis comparado de los centros y servicios sociales.
- g) Guías de buenas prácticas.
- h) Cartas de servicios.
- i) Criterios de calidad en el empleo.

El Gobierno de Aragón impulsará la implantación de sistemas de evaluación de la calidad del conjunto de los centros y servicios que formen parte del Sistema de Servicios Sociales de responsabilidad pública.

Ética profesional

La calidad de los servicios sociales incorporará, además de las condiciones materiales, laborales y técnicas de la prestación de los diferentes servicios, la exigencia del cumplimiento por parte de los profesionales del conjunto de obligaciones y deberes propios de la ética y deontología profesional.

Profesionalidad e interdisciplinariedad

El Sistema Público de Servicios Sociales ha de contar con personal suficiente que disponga de la formación, titulación, estabilidad laboral, capacidad y aptitudes necesarias para garantizar la eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios sociales.

La organización e intervención del personal profesional de servicios sociales se adecuará a un criterio multidisciplinar con el objeto de ofrecer una atención integral.

Reglamentariamente se determinarán los indicadores cuantitativos y cualitativos aplicables para asegurar la adecuada cobertura de los servicios sociales básicos y especializados.

Derechos y deberes de los profesionales

Los profesionales de los servicios sociales, además de los que en cada caso establezcan para ellos las normas que les resulten de aplicación, tendrán los siguientes derechos y obligaciones:

- a) Recibir una formación continua y adecuada a las características de su profesión y aplicar dicha formación a la mejor atención de los destinatarios de los servicios sociales.
- b) Recibir un trato respetuoso y correcto por parte de los responsables de los servicios, del resto de los profesionales y de los usuarios de los servicios sociales. Este derecho, así como el



deber recíproco de respeto que implica, se contemplará en el procedimiento sancionador regulado y su incumplimiento dará lugar a los expedientes sancionadores o disciplinarios que proceda.

- c) Integrarse en equipos técnicos, básicos o especializados, que cuenten con el apoyo técnico y administrativo suficiente para desempeñar su función de forma eficaz y eficiente.
- d) Formar parte de los órganos de participación, de acuerdo con lo previsto en esta Ley y en sus normas de desarrollo, y participar en los procesos de evaluación periódica de los servicios.

Profesional de referencia

Todo usuario de los servicios sociales contará con un profesional de referencia, que tendrá como función canalizar los diferentes servicios y prestaciones que precise, asegurando la globalidad y la coordinación de todas las intervenciones.

Formación

La Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, en colaboración con otras Administraciones Públicas y entidades públicas o privadas, promoverá la realización de las actividades de formación necesarias para el despliegue y consolidación del conjunto de servicios y prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales, así como para la mejora de la capacidad y cualificación del personal profesional de los servicios sociales y demás personas que intervienen en dicho ámbito, incluidos los voluntarios.

La acción formativa irá destinada tanto al personal de los servicios sociales de titularidad pública como al que ejerce su actividad en centros privados acreditados. Para la formación dirigida al personal de entidades privadas cabrá suscribir convenios de colaboración entre las mismas y la Administración para determinar las condiciones de acceso de dicho personal a las actividades de formación programadas.

Investigación e innovación

Las Administraciones Públicas fomentarán la investigación e innovación en materia de servicios sociales, orientándola fundamentalmente a la realización de estudios sobre las necesidades sociales de la población, tanto actuales como futuras, las causas y los factores que inciden sobre la evolución de la demanda de servicios, así como sobre las fórmulas de organización y gestión de los implantados por el Sistema Público de Servicios Sociales.



12. INICIATIVA PRIVADA

La actividad de prestación de los servicios sociales no la agota el Sistema Público de Servicios Sociales, ya que junto a éste se encuentran tanto los centros y servicios privados concertados, que se incorporan a la red de centros y servicios de responsabilidad pública, y los restantes centros y servicios de titularidad estrictamente privada, resultado de la libre iniciativa empresarial y social constitucional y legalmente reconocida.

La existencia de la iniciativa privada en el ámbito de los servicios sociales exige, en todo caso, una actividad de ordenación por parte de los poderes públicos, con el fin de asegurar los derechos de los ciudadanos a los que dirigen su actividad tales entidades, ya sean con o sin ánimo de lucro.

Dicha ordenación se ejerce, fundamentalmente, a través de la obligatoriedad de la autorización administrativa para el ejercicio legítimo de la actividad empresarial o social o del trámite cualificado de la acreditación, para aquellas entidades privadas que deseen colaborar con el Sistema Público de Servicios Sociales, ya sea a través de los correspondientes conciertos o mediante la provisión de servicios financiados, en todo o en parte, con fondos del Sistema Público.

La Administración realiza respecto a la iniciativa privada una doble función: por una parte, de mera habilitación administrativa, a través de la labor de autorización, registro e inspección y control; y, por otra, de colaboración en la consecución de los fines propios de la política en materia de servicios sociales, tanto a través de la realización de conciertos o contratos para la provisión de servicios a los beneficiarios del Sistema Público como a través de medidas de fomento, destinadas fundamentalmente a la iniciativa social, con el fin de reforzar aquellos servicios sociales especializados cuya peculiaridad aconseje fórmulas de dicho tipo, siempre y cuando se ajusten a los criterios de la planificación estratégica de los servicios sociales de la Comunidad Autónoma.

De acuerdo con ello, se formulan las siguientes propuestas de regulación de dicha materia a incluir en la futura ley:

Principio general

Las personas físicas y jurídicas de naturaleza privada podrán crear centros y establecimientos de servicios sociales, así como gestionar servicios y prestaciones de esta naturaleza, con sujeción al régimen de



autorización legalmente establecido y cumplimiento de las condiciones fijadas por la normativa reguladora de servicios sociales de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Modalidades de iniciativa privada

La iniciativa privada en materia de servicios sociales podrá ser de iniciativa social y de iniciativa mercantil.

Son entidades de iniciativa social las fundaciones, asociaciones, organizaciones de voluntariado y otras entidades sin ánimo de lucro que realicen actividades de servicios sociales.

Son entidades de iniciativa mercantil las personas y entidades privadas con ánimo de lucro que realizan actividades de servicios sociales.

Autorización y registro

Las entidades de iniciativa privada, conforme a la legislación establecida, habrán de obtener autorización administrativa para la instalación y funcionamiento de centros y establecimientos, así como para la realización de actividades de servicios sociales.

El otorgamiento de la autorización corresponde a la Administración de la Comunidad Autónoma y tendrá como finalidad asegurar el cumplimiento de los requisitos de calidad y de los estándares mínimos establecidos por la normativa de servicios sociales para cada una de las actividades a desarrollar.

Dicha autorización quedará sujeta al cumplimiento permanente de los requisitos exigidos para su obtención, de modo que el incumplimiento de los mismos podrá dar lugar a su revocación o suspensión, en las condiciones expresamente previstas por la normativa de servicios sociales.

El Departamento competente en materia de servicios sociales deberá contar con un Registro de las entidades privadas que hayan obtenido la autorización administrativa requerida para la prestación de servicios sociales.

Acreditación

Las entidades de iniciativa privada que deseen participar en la provisión de servicios sociales públicos deberán contar con la previa acreditación por parte de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Las condiciones requeridas para obtener dicha acreditación serán las establecidas en la normativa de calidad de los servicios sociales y atenderán a las especiales características de los diferentes servicios o prestaciones, así como a la naturaleza mercantil o social de la entidad privada.



Los estándares de calidad requeridos para la acreditación de entidades privadas serán específicos y diferentes a los previstos para el otorgamiento de la autorización administrativa necesaria para la instalación o funcionamiento del centro o establecimiento o actividad prestadora, debiéndose equiparar a los estándares fijados para los centros, establecimientos y servicios propios del Sistema Público de Servicios Sociales.

Subvenciones a entidades de iniciativa social

La Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y las entidades locales competentes en materia de servicios sociales podrán otorgar subvenciones y otras ayudas públicas a las entidades de iniciativa social para contribuir a la realización de sus actividades de servicios sociales, siempre que quede debidamente justificado el interés social de la actuación a subvencionar.

Dichas ayudas y subvenciones habrán de ser otorgadas de acuerdo con los principios de publicidad, concurrencia e igualdad y con sujeción a la legislación general de subvenciones.

Sólo podrán recibir subvenciones y otras ayudas públicas aquellas entidades que cuenten con la preceptiva autorización administrativa y se hallen inscritas en el Registro de entidades privadas de servicios sociales.

En ningún caso cabrá otorgar subvenciones destinadas a actividades o fines que no se ajusten a las directrices de planificación de servicios sociales aprobada por el Gobierno de Aragón.

Fomento de la iniciativa social

Los poderes públicos promoverán la colaboración de las entidades sin ánimo de lucro en la realización de actividades de servicios sociales que se ajusten a la política de servicios sociales definida por la planificación estratégica de servicios sociales o los objetivos marcados por la normativa aplicable en cada caso.



13. INSPECCIÓN Y RÉGIMEN SANCIONADOR

La futura ley, como elemento clave para asegurar la eficacia de su regulación y su cumplimiento por el conjunto de sus destinatarios, ha de incorporar un régimen sancionador, tipificando el conjunto de infracciones administrativas en que pueda incurrirse y estableciendo las sanciones que quepa imponer, en cada caso, a quienes sean declarados responsables de las mismas.

Dicho régimen, coherente con los principios establecidos en las normas básicas de procedimiento administrativo común, ha de establecer los principios generales y normas de procedimiento aplicables al conjunto del sector de servicios sociales, con independencia de que otras leyes sectoriales puedan establecer un capítulo específico de infracciones y sanciones, como es el caso de la Ley de protección de la infancia y la adolescencia.

Con el fin de evitar inadecuados conflictos de intereses en el ámbito local, se considera oportuno residenciar la facultad de inspección y control de los servicios, centros y establecimientos de servicios sociales, tanto públicos como privados, en el Departamento competente en materia de servicios sociales.

De acuerdo con ello, se formulan las siguientes propuestas de regulación en la materia:

Competencia

La función de inspección y control sobre los servicios sociales corresponde al Departamento competente en la materia.

Los municipios y las demás entidades locales deben colaborar y prestar apoyo a los servicios de inspección de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.

La Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, mediante convenio, podrá encomendar a los entes comarcales o a los municipios con más de veinte mil habitantes la gestión de las actuaciones propias de la inspección con relación a los servicios situados en su ámbito territorial respectivo.

Actuaciones sometidas a inspección

Estarán sometidas a la inspección y al control del Departamento competente en materia de servicios sociales todas las actuaciones realizadas por entidades públicas y privadas que se encuentren dentro del ámbito de aplicación de la Ley.



Funciones de la inspección

Corresponde a la inspección de centros sociales del Departamento competente en la materia las siguientes funciones:

- a) Velar por el respeto de los derechos que los usuarios de los servicios sociales tienen reconocidos.
- b) Vigilar el cumplimiento de la Ley y sus normas de desarrollo.
- c) Verificar el cumplimiento de las condiciones funcionales y materiales y de calidad de los centros y servicios sociales.
- d) Emitir informe preceptivo sobre proyectos de centros y servicios sociales que pudieran ser objeto de financiación pública.
- e) Asesorar e informar a las entidades y a los usuarios de servicios sociales sobre la aplicación de sus respectivos derechos y obligaciones legales en el ámbito de sus funciones.
- f) Colaborar en la planificación y ordenación de los servicios sociales de los distintos ámbitos territoriales en los que se estructura el Sistema Público de Servicios Sociales.
- g) Las demás funciones que les encomiende el ordenamiento jurídico.

Personal de inspección

El Departamento competente en materia de servicios sociales acreditará al personal inspector a través del cual ejercerá dichas funciones, quien tendrá en su ejercicio la consideración de agente de la autoridad.

El personal de inspección tendrá responsabilidades en todos los procesos de autorización, acreditación y registro, así como en todas las evaluaciones periódicas y procesos de calidad que deban implantarse por las entidades públicas y privadas.

El personal inspector y sus funciones se regirán por la legislación aplicable en materia de actuaciones inspectoras.

Infracciones

Son infracciones administrativas en materia de servicios sociales las acciones u omisiones tipificadas por la presente ley u otras leyes reguladoras como contrarias al ordenamiento jurídico.



Las infracciones pueden ser leves, graves o muy graves, de acuerdo con la naturaleza de la obligación infringida y de la entidad del derecho afectado, de acuerdo con lo establecido por la ley.

Sujetos responsables

Serán responsables de las infracciones administrativas en materia de servicios sociales, aun a título de simple inobservancia, las personas físicas y jurídicas que realicen los hechos constitutivos de infracción administrativa en materia de servicios sociales de acuerdo con lo previsto por la Ley.

Cuando el cumplimiento de las obligaciones previstas en esta Ley corresponda a varias personas conjuntamente, responderán de forma solidaria de las infracciones que, en su caso, se cometan y de las sanciones que se impongan.

Tendrán también la consideración de autores quienes cooperen en su ejecución mediante una acción u omisión sin la cual no hubiese podido llevarse a cabo el hecho constitutivo de infracción y, en especial, quienes incumplan el deber de prevenir la comisión de las infracciones realizadas por otros, las personas físicas o jurídicas que gestionen o exploten realmente los servicios sociales, las personas titulares de la correspondiente autorización o, en su caso, los responsables de la entidad pública o privada titular del centro y servicio .

Infracciones leves

Son infracciones leves:

- El incumplimiento por parte del usuario de los servicios sociales de las normas, requisitos, procedimientos y condiciones establecidas para las prestaciones y los servicios, así como no seguir el programa y las orientaciones de los profesionales de los servicios sociales, de forma tal que se desvirtúe la finalidad de la intervención social.
- El destino por parte de los usuarios de servicios sociales de las prestaciones que les hayan sido concedidas a una finalidad distinta de aquella que motivó su concesión.
- Infringir la obligación de cofinanciación cuando sea legalmente exigible al usuario de los servicios sociales.
- Impedir el ejercicio del derecho de participación ciudadana en los servicios sociales en los términos establecidos en la presente ley.
- Incumplir el deber de remisión de la información solicitada por la Administración de la Comunidad Autónoma. Se entenderá que hay falta de remisión cuando la misma no se produzca dentro del plazo concedido por el órgano competente o por la Inspección de centros y servicios sociales.



- No proceder a la implantación o correcta ejecución de cualquiera de los programas de los servicios sociales de base establecidos en esta ley, en los términos exigidos por las normas de desarrollo de la misma y por el catálogo de servicios sociales de ámbito general.
- Cualquier incumplimiento, por acción u omisión, de los requisitos establecidos por la presente Ley y disposiciones que la desarrollen y que no estén tipificados expresamente como infracciones graves o muy graves por la presente Ley, siempre que la acción u omisión no pueda suponer una reducción de las condiciones en que deben prestarse los servicios correspondientes.

Infracciones graves

Constituyen infracciones graves:

- La reincidencia en la comisión de infracciones leves.
- Impedir el acceso en condiciones de igualdad a los destinatarios de los servicios sociales.
- Incumplir el deber de secreto y confidencialidad respecto a los datos personales y sanitarios de los usuarios y de la información relacionada con su proceso y estancia en instituciones públicas o privadas.
- El incumplimiento de la normativa reguladora del Registro de Entidades, Centros y Servicios.
- Impedir, obstruir o dificultar la acción del personal inspector o el desempeño de su cargo, así como no prestarle la colaboración y auxilio requeridos en el ejercicio de sus funciones.
- Llevar a cabo actuaciones sin contar con la preceptiva autorización, siempre que no constituya infracción muy grave.
- Todas aquellas acciones u omisiones que constituyan incumplimientos de los requisitos establecidos en la presente Ley y disposiciones que la desarrollen, siempre que la acción u omisión pueda suponer reducción de las condiciones en que deben prestarse los servicios correspondientes

Infracciones muy graves

Constituyen infracciones muy graves:

- La reincidencia en la comisión de infracciones graves.
- Proporcionar tratos vejatorios, denigrantes o incompatibles con la dignidad de los usuarios o que afecten a su integridad física o moral.
- Limitar el ejercicio de los derechos reconocidos cuando ello genere situaciones de riesgo o daño grave para los usuarios.



- La resistencia reiterada, coacción, amenazas, violencia o cualquier otra forma de presión ejercida sobre el personal inspector o sobre los denunciantes de infracciones.
- Llevar a cabo actuaciones sin contar con la preceptiva autorización exigida por la Ley, cuando ello genere situaciones de riesgo o daño grave para los usuarios.
- Prestar servicios sociales tratando de ocultar o enmascarar su verdadera naturaleza al objeto de eludir la aplicación de la legislación vigente en la materia.
- El ejercicio de actividades o servicios sociales en condiciones de clandestinidad.

Prescripción de las infracciones

Las infracciones administrativas muy graves tipificadas en la presente ley prescribirán a los cuatro años, las graves a los tres años y las leves al año, contados desde la fecha en que la infracción se hubiese cometido.

Los plazos de prescripción de las infracciones se interrumpen por la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento sancionador y, en todo caso, por el inicio de las actuaciones administrativas, con conocimiento formal del sujeto, conducente a la comprobación de la infracción, reanudándose si el expediente administrativo estuviese paralizado durante más de un mes por causa no imputable al presunto responsable o si las actuaciones de comprobación se dilatasen por tiempo superior a tres meses, salvo que tal dilación fuese imputable al sujeto inspeccionado.

Sanciones por infracciones leves.

Las infracciones leves establecidas en la Ley darán lugar a las sanciones de amonestación por escrito o multa de hasta 5.000 euros.

Sanciones por infracciones graves

Las infracciones graves establecidas en la Ley darán lugar a multa desde 5.001 euros hasta 30.000 euros.

Sanciones por infracciones muy graves

Las infracciones muy graves establecidas en la Ley darán lugar a las siguientes sanciones:

- a) Multa desde 30.001 euros hasta 500.000 euros.
- b) Prohibición para el ejercicio de actividades de servicios sociales.



En las infracciones muy graves podrán acumularse como sanciones:

- a) La prohibición de financiación pública por un período entre uno y cinco años.
- b) El cierre temporal total o parcial del Centro o Servicio social por un período máximo de un año.
- c) El cierre definitivo total o parcial del Centro o Servicio social, que llevará implícita la revocación de la autorización administrativa del Centro o Servicio.

Las infracciones leves tipificadas serán sancionadas con la imposición al usuario de los servicios sociales de la prohibición de acceso a la misma prestación objeto de la infracción en un plazo que no será inferior a seis meses ni superior a tres años. En el caso de que la infracción la hubiera cometido el representante legal de un usuario incapacitado legalmente, se impondrá a éste una sanción de hasta 5.000 euros y no se aplicará al usuario lo establecido en este punto.

Graduación de las sanciones

Las sanciones se graduarán en atención:

- a) La reiteración o reincidencia.
- b) El grado de intencionalidad o negligencia.
- c) La naturaleza de los perjuicios causados.
- d) La relevancia o trascendencia sociales.
- e) El incumplimiento reiterado de las advertencias o recomendaciones efectuadas por la Inspección de Servicios Sociales.
- f) El beneficio económico obtenido por el responsable y la acreditación, por cualquiera de los medios válidos en Derecho, de que las irregularidades o anomalías que dieron lugar a la iniciación del procedimiento, y con anterioridad a que se formule Propuesta de Resolución en el procedimiento, se hallan completamente subsanadas.
- g) Gravedad de la alteración social y perjuicios causados.

Si el beneficio económico que resulta de una infracción tipificada por la ley es superior a la sanción pecuniaria que le corresponde, cabrá incrementarla hasta la cuantía equivalente al beneficio obtenido.

Si la infracción cometida se refiere al incumplimiento de la normativa vigente en materia de precios, la resolución sancionadora puede incluir un pronunciamiento sobre el pago a los usuarios de una indemnización por una cuantía equivalente al importe de las cuantías indebidamente percibidas.



Reincidencia

Se produce reincidencia a los efectos de la Ley por la comisión en el plazo de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así se haya declarado por resolución administrativa firme. La apreciación de la reincidencia no implicará, en ningún caso, la imposición de dos sanciones por un mismo hecho.

Ejecución de las sanciones

Las resoluciones que impongan sanciones pueden contener un requerimiento para que se subsanen las deficiencias o incumplimientos que constituyen la infracción sancionada, estableciendo un plazo razonable para proceder a la subsanación requerida.

Vencido el plazo otorgado sin que se haya dado cumplimiento al requerimiento efectuado, con independencia de las actuaciones sancionadoras que el incumplimiento pueda comportar, la Administración puede imponer multas coercitivas reiteradas por unos lapsos de tiempo suficientes para cumplir lo ordenado, por una cuantía de 600 euros.

Medidas de protección provisional

En casos de urgencia extraordinaria motivada por el riesgo que los hechos comporten para la salud y seguridad de los usuarios de los servicios sociales, el órgano sancionador puede, de oficio o a instancia de parte, adoptar las medidas necesarias para que la situación de riesgo cese y, especialmente, acordar la suspensión de las actividades del servicio o establecimiento.

Las medidas de protección provisional deben ser confirmadas, modificadas o levantadas por el correspondiente acuerdo de inicio del procedimiento sancionador, el cual debe producirse en el plazo de quince días a partir de la adopción de las medidas.

Medidas cautelares en el procedimiento sancionador

El órgano competente para el inicio del expediente, en cualquier momento de procedimiento, puede adoptar, mediante acuerdo motivado, las medidas cautelares necesarias para asegurar la eficacia de la resolución final.

Las medidas cautelares deben ajustarse en intensidad y proporcionalidad a la naturaleza y gravedad de la presunta infracción.

Pueden adoptarse las siguientes medidas cautelares.

- a) El cierre temporal total o parcial del establecimiento o la suspensión temporal total o parcial de la prestación de servicios o de la realización de actividades, incluyendo en esta última medida la prohibición de aceptar nuevos usuarios.



- b) La prestación de fianza hasta una cuantía equivalente al importe mínimo de la multa que podría corresponder por la comisión de la presunta infracción.

Durante la tramitación del procedimiento deben levantarse las medidas cautelares si desaparecen las causas que motivaron su adopción. La resolución definitiva del expediente debe ratificar o dejar sin efecto la medida cautelar adoptada.

Destino del importe de las sanciones

La persona sancionada, a criterio del órgano sancionador, puede destinar el importe de las sanciones de carácter económico directamente a la mejora de los servicios que presta. En este caso, debe acreditar que ha enmendado todas las deficiencias o incumplimientos objeto de sanción antes de que se dicte la resolución sancionadora.

La Administración de la Comunidad Autónoma debe destinar los ingresos derivados de la imposición de las sanciones establecidas en esta ley a la mejora de la calidad y cobertura del Sistema Público de Servicios Sociales de Aragón.



14. CONCLUSIONES

Primera.– Necesidad de una nueva ley que establezca el marco de la política en materia de servicios sociales y consolide el Sistema de Servicios Sociales.

La evolución experimentada por la Comunidad Autónoma de Aragón, en todos los órdenes, desde la aprobación de la Ley de Ordenación de la Acción Social, en 1987, hace completamente necesaria la aprobación de una nueva Ley de Servicios Sociales que consolide el Sistema Público de Servicios Sociales, atendiendo a la nueva realidad social y a los cambios jurídicos, territoriales y organizativos con incidencia en la acción pública de la Comunidad Autónoma en la materia de servicios sociales.

El nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón, la consolidación de la comarca como elemento básico en la organización territorial de la Comunidad Autónoma y la creación del Sistema para la Autonomía Personal y la Atención a la Dependencia (SAAD) constituyen factores decisivos para la revisión en profundidad del actual marco legal autonómico en materia de servicios sociales y la configuración, a partir de nuevas premisas, del Sistema Público de Servicios Sociales.

Segunda.– Necesidad de otras iniciativas legislativas que desarrollen y completen el modelo regulado por la nueva Ley de Servicios Sociales de Aragón.

La nueva Ley de Servicios Sociales de Aragón, si bien ha de constituir el elemento central del ordenamiento sectorial en materia de servicios sociales, no puede desplazar las restantes leyes específicas en la materia, como es el caso, por ejemplo, de la Ley 21/2001, de 2 de julio, de la infancia y la adolescencia en Aragón o de la Ley 9/1992, de 7 de octubre, de Voluntariado Social, ni puede tampoco aspirar, al tratarse de una ley con vocación de norma marco, agotar todos los aspectos del propio Sistema Público de Servicios Sociales.

Por ello, se hace necesario que la nueva ley se vea acompañada, al menos, de la promulgación de otras dos normas legales, una de ellas para establecer una regulación de las prestaciones económicas, incluida la renta básica a que alude el Estatuto de Autonomía, que permita una revisión de la vigente Ley 1/1993, de 19 de febrero, de Medias Básicas de Inserción y Normalización Social, y otra para establecer, como desarrollo imprescindible del papel que corresponde al Sistema Público en su función de garante de la calidad del conjunto de los servicios prestados en materia de acción social, una regulación del régimen de ejercicio de actividades en materia de servicios sociales por la iniciativa privada.



El plazo de elaboración de ambas leyes no debiera alejarse excesivamente en el tiempo, para permitir que el conjunto de la regulación de los servicios sociales quede completado en la presente legislatura.

Tercera.— Necesario desarrollo reglamentario de las previsiones incorporadas por la futura Ley de Servicios Sociales de Aragón.

La especificidad y complejidad técnica de muchos de los aspectos que requiere la efectiva implantación del Sistema Público de Servicios Sociales hace imprescindible la colaboración del reglamento en la regulación del mismo.

Entre dichos desarrollos destacan, por su carácter central en el Sistema, el Catálogo de Servicios Sociales, el Plan Estratégico de Servicios Sociales, el Consejo Aragonés de Servicios Sociales y el Consejo Interadministrativo de Servicios Sociales de Aragón, pero son muchos los aspectos del Sistema Público que han de requerir, y así se habrá de contemplar en el articulado de la Ley, un desarrollo más pormenorizado, a través de disposiciones generales de naturaleza reglamentaria, que corresponderá aprobar al Gobierno de Aragón o, en su caso, a la persona titular del Departamento de Servicios Sociales y Familia, cuando conste la expresa autorización o habilitación para ello.

Cuarta.— Consolidación del Sistema Público de Servicios Sociales de Aragón.

Un cometido fundamental de la nueva Ley ha de ser la configuración del Sistema Público de Servicios Sociales, procediendo a la enunciación de sus principios de ordenación y a la definición de su estructura funcional, territorial y orgánica.

El Sistema Público queda integrado por el conjunto de recursos y servicios de estricta titularidad pública, si bien la iniciativa privada concertada formará parte del sistema de responsabilidad pública.

La definición de la estructura funcional se realiza a partir de la diferenciación entre servicios sociales comunitarios, destinados al conjunto de la población, y servicios sociales especializados, dirigidos a aquellas personas que requieren una atención específica.

La estructura territorial del Sistema, a su vez, se acomodará a la planta comarcal del territorio, configurando cada una de las delimitaciones comarcales como área básica de servicios sociales comunitarios, sin perjuicio de que los municipios que superen un determinado número de habitantes puedan constituir un área propia de servicios sociales, cuando así se aprueba por el Plan Estratégico de Servicios Sociales. El despliegue territorial de los servicios sociales comunitarios se realizará con apoyo en dichas áreas, mediante el establecimiento de un Centro Comarcal o Municipal de Servicios Sociales en cada área básica de servicios sociales. El mapa de prestación de los servicios sociales especializados será el que se determine por el Plan Estratégico de Servicios Sociales, si bien deberá tomar en consideración la estructura comarcal del territorio.



La estructura orgánica del Sistema Público, por último, ha de articular los diferentes niveles administrativos integrados en el mismo –como son el municipal, comarcal y autonómico–, delimitando las competencias propias de cada Administración y previendo los instrumentos de colaboración y órganos de coordinación necesarios para el correcto funcionamiento del Sistema.

Quinta.– Derechos y deberes de los destinatarios y usuarios de los servicios sociales.

La futura ley es un marco idóneo para enunciar el conjunto de facultades y obligaciones que corresponden a los ciudadanos respecto al Sistema Público de los Servicios Sociales y al conjunto de servicios sociales cuya actividad ha sido autorizada por la Administración Pública.

Ello sin confundir el derecho a las prestaciones –con dimensión o no de derecho subjetivo, objeto de regulación en los Títulos correspondientes al Sistema Público, con posterior desarrollo o concreción en el Catálogo de servicios sociales– y el conjunto de derechos a respetar en las relaciones establecidas entre ciudadanos y Administraciones o entidades prestadoras de servicios en aplicación de la ley que se apruebe.

Además, la Ley ha de integrar el principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres como forma de gestionar la política social para garantizar el logro de la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

Sexta.– Catálogo de servicios sociales.

El Catálogo de servicios sociales se configura como un elemento esencial de desarrollo del Sistema Público de Servicios Sociales, al ser el instrumento de desarrollo reglamentario mediante el que concretar la extensión de los derechos subjetivos de los ciudadanos en la materia y, a su vez, establecer la concreta regulación de los elementos propios de cada prestación del Sistema (requisitos de acceso, contenido, financiación, etc).

Dicho Catálogo debiera aprobarse en el plazo que expresamente defina la Ley aprobada, al no poder quedar un elemento tan esencial para el Sistema en un horizonte temporal indefinido.

Séptima.– Planificación de los servicios sociales.

La acción del Sistema Público de Servicios Sociales debe quedar encuadrada en el marco establecido por los instrumentos de planificación aprobados por el Gobierno de Aragón, previa participación de las restantes Administraciones Públicas y del conjunto de las entidades incorporadas al Consejo Aragonés de Servicios Sociales.

La planificación ha de ser tanto de carácter estratégico –fijando objetivos del conjunto del Sistema y prioridades a acometer en tal dirección– como sectorial u operativo –concretando los objetivos globales establecidos en los diferentes ámbitos concretos de intervención o en los diferentes aspectos de actua-



ción administrativa-, supeditando el conjunto de la labor de fomento y las inversiones comprometidas a las directrices establecidas por los instrumentos planificadores.

Al igual que con la aprobación del Catálogo de servicios sociales, la Ley ha de establecer también plazos precisos para que el Gobierno de Aragón proceda a la aprobación de los referidos instrumentos de planificación, en particular el Plan Estratégico de Servicios Sociales.

Octava.– Gestión de los servicios sociales.

La ley ha de precisar, de forma flexible y precisa a un tiempo, los modos en que el Sistema Público de Servicios Sociales pueda proveer las diferentes prestaciones sociales a todos sus destinatarios, combinando tanto la gestión directa, con reserva expresa de determinadas prestaciones a tal modalidad, como la gestión indirecta, diferenciando dentro de ésta la estricta contratación administrativa y el régimen de conciertos para aquel tipo de prestaciones en que, por su naturaleza, haya de primarse consideraciones de tipo social sobre los factores económicos a atender en procesos de estricta concurrencia de ofertas por entidades privadas.

La ley, por ello, ha de incorporar un marco jurídico que dote al régimen de conciertos del necesario desarrollo legal, dando con ello elementos de seguridad jurídica a todas las partes intervinientes o afectadas por tal fórmula de gestión.

Novena.– Financiación

La sostenibilidad financiera del Sistema debe ser un compromiso expreso de la Comunidad Autónoma de Aragón y del resto de las Administraciones Públicas que forman parte del mismo y que han de contribuir a su sostenimiento en la medida definida por la propia Ley.

Por ello, la Ley ha de definir el alcance de la responsabilidad de financiación de cada Administración Pública y el grado de participación en el pago de las prestaciones de servicio de los beneficiarios, de acuerdo con los criterios de capacidad económica que se establezcan.

La ley debiera, además, incorporar fórmulas sobre la exigibilidad de las aportaciones de los usuarios para el sostenimiento de centros y servicios del sistema de responsabilidad pública.

Décima.– Órganos consultivos y de participación.

La participación general de ciudadanos, agentes sociales y entidades pertenecientes al sector de los servicios sociales ha de quedar garantizada a través de los diferentes órganos y cauces de participación y consulta que la Ley contemple.

Ello ha de hacerse en un órgano general integrador de todos los ámbitos de la política de servicios sociales, como puede ser el Consejo Aragonés de Servicios Sociales, sin perjuicio de órganos especializados



adsritos al mismo, así como órganos de ámbito territorial, como los Consejos Comarcales de Servicios Sociales o Consejos Municipales, en su caso.

Dichos órganos han de tener una participación real en el debate relativo a elementos decisivos del Sistema como el Plan Estratégico de Servicios Sociales o el Catálogo de servicios sociales.

Undécima.– Calidad de los servicios sociales.

La calidad del conjunto del Sistema y la calidad de todos y cada uno de los servicios sociales prestados o autorizados constituye uno de los principales objetivos de la nueva regulación, sin perjuicio de que los estándares fijados para la iniciativa privada se remitan a una ley reguladora específica.

El aseguramiento de la calidad como principio y objetivo prioritario del Sistema se articula, en un primer momento, mediante la inclusión de una estrategia de calidad que habrá de concretarse tanto en el Plan de Calidad que incluya el Plan Estratégico de Servicios Sociales como en los diferentes instrumentos o programas a desarrollar desde el Sistema Público; y, en segundo momento, corresponde al Departamento competente en materia de servicios sociales el control de los estándares de calidad establecidos mediante una constante labor de control o evaluación, debiéndose adoptar las medidas que en cada caso se requieran para subsanar las deficiencias detectadas.

Complemento o refuerzo de ese objetivo de calidad son las medidas dirigidas a asegurar la profesionalización del personal que interviene en la gestión o prestación de los servicios sociales y en los programas de formación e investigación específicamente dirigido a dicho personal, para mantener y acrecentar su cualificación profesional.

Duodécima.– Profesionales de los servicios sociales.

Uno de los objetivos de la nueva Ley ha de ser el reforzamiento del carácter profesionalizado del conjunto del Sistema Público de Servicios Sociales, con el objeto de garantizar la calidad del servicio a las personas y la eficiencia en el funcionamiento del conjunto.

Mediante desarrollo reglamentario se fijarán tanto las profesiones que han de integrar los equipos multidisciplinares de los diferentes niveles de atención como las ratios a establecer para cada profesión en los diferentes centros y servicios del Sistema Público, con el fin de garantizar una atención adecuada a los usuarios de los mismos.

Decimotercera.– Formación e investigación.

Elemento igualmente vinculado al objetivo general de profesionalización del Sistema Público y a la estrategia de calidad de la que ha de dotarse necesariamente el Sistema, la formación inicial y permanente de los diferentes profesionales que intervienen tanto en el Sistema Público como en el sistema de responsabilidad pública ha de ser un instrumento que refuerce ambos objetivos.



Asimismo, los programas de formación deben ir acompañados del impulso de líneas de investigación en todos aquellos aspectos estratégicos de funcionamiento del Sistema, así como en el desarrollo de soluciones tecnológicas que contribuyan a los fines propios del Sistema, ya sea en su dimensión global –instrumentos de apoyo a la gestión– como en la atención de necesidades de los usuarios –desarrollo de soluciones tecnológicas para potenciar la autonomía personal de las personas con dificultades–, colaborando para tal fin con instituciones o centros especializados.

Decimocuarta.– Iniciativa privada.

Si bien la voluntad del Departamento en esta materia es la de aprobar una ley específica que establezca el régimen jurídico propio de las entidades y centros de iniciativa privada que intervengan en la prestación de servicios sociales –ya sea mediante su integración en el sistema de responsabilidad pública o no–, una ley marco como la pretendida no puede omitir en su regulación, aunque sea con carácter muy básico, los criterios o requisitos a los que ha de quedar sometida la iniciativa privada en la materia y el conjunto de facultades que han de corresponder al Sistema Público respecto a la misma, función que no puede quedar reducida en exclusiva a tareas de autorización y control, sino que, en determinados casos, dicha relación ha de concretarse en técnicas de colaboración o de fomento, en particular en lo que afecta a la iniciativa social en el campo de los servicios sociales especializados.

Decimoquinta.– Inspección y régimen sancionador.

Por último, la eficacia de la norma ha de asegurarse mediante la oportuna sanción del incumplimiento de sus prescripciones, por lo cual el cierre de la regulación pretendida ha de constituirlo el régimen de control, inspección y sanción en la materia.

Dada la configuración de la Ley proyectada como norma marco, la orientación en este apartado debería ser la de precisar con detalle tanto la función inspectora del Departamento en el conjunto de las materias de servicios sociales como el procedimiento sancionador básico a seguir en todas ellas, sin perjuicio de que la concreta tipificación de infracciones y sanciones o medidas cautelares estrictamente específicas, como en el caso de protección de menores, se efectúen o completen en las respectivas regulaciones sectoriales.

Zaragoza, 15 de enero de 2008

