



Dictamen

1/2008

Sobre el Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales de Aragón

Consejo Económico y Social de Aragón

Dictamen 1/2008

Sobre el Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales de Aragón

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ARAGÓN

COLECCIÓN DICTÁMENES

Número 1/2008

La reproducción de esta publicación está permitida citando su procedencia.

Primera edición: Diciembre de 2008

© Consejo Económico y Social de Aragón, 2008

Derechos reservados conforme a la Ley:
CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ARAGÓN
Avenida César Augusto, 30. Ed. Verdi 1.º H. 50004 Zaragoza. España
Tel.: 976 21 05 50. Fax: 976 21 58 44
E-mail: cesa@aragon.es
Información Internet: <http://www.aragon.es>

D. L.: Z-4433/08
Imprime: ARPIrelieve S. A.

En virtud de las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social de Aragón por la Ley 9/1990, de 9 de noviembre, y de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento interno de funcionamiento, la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Aragón acuerda, en su sesión de 19 de junio de 2008, emitir el siguiente

DICTAMEN

I. Antecedentes

Con fecha 2 de junio de 2008 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Aragón un escrito remitido por la Ilma. Sra. Secretaria General Técnica del Departamento de Servicios Sociales y Familia por el que solicitaba que este Consejo emitiera un Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales de Aragón.

Con fecha 16 de enero de 2007 dicho anteproyecto de Ley es objeto de análisis por parte de la Comisión Social y de Relaciones Laborales, por ser la competente por razón de la materia objeto del asunto sometido a consulta, iniciándose así el procedimiento para la elaboración de informes y dictámenes, regulado en el Reglamento Interno de Funcionamiento del Consejo Económico y Social de Aragón aprobado por Resolución de 15 de junio de 1998.

Posteriormente, la Comisión Permanente reunida en sesión celebrada el 19 de junio de 2008, acuerda la tramitación del presente dictamen por el procedimiento de urgencia regulado en el citado Reglamento del Consejo Económico y Social de Aragón.

Como antecedentes de este anteproyecto de Ley de Servicios Sociales de Aragón debe citarse la Ley 4/1987, de 25 de marzo, de Ordenación de la Acción Social cuyo objetivo fue la creación de un “sistema integrado de atenciones sociales, bajo responsabilidad pública y de carácter descentralizado”. Esta ley tuvo, sin embargo, un carácter muy general por lo que precisaba de un desarrollo reglamentario y planificador importante que no se concretó suficientemente en la práctica, resultando escaso, desigual y descompensado.

En el año 2006 el Departamento de Servicios Sociales y Familia del Gobierno de Aragón elaboró un anteproyecto de Ley de Servicios Sociales que fue dictaminado por el Consejo Económico y Social de Aragón (Dictamen 5/2007) pero que, finalmente, no llegó a aprobarse.

Las leyes en materia de contenido social se completan con la Ley 1/1993, de 19 de febrero, de Medidas Básicas de Inserción y Normalización Social, la Ley 4/1996, de 22 de mayo, relativa al Instituto Aragonés de Servicios Sociales, como órgano gestor de los servicios sociales, y la Ley 12/2001, de 2 de julio, de la infancia y la adolescencia en Aragón.

II. Contenido

El Anteproyecto de Ley consta de un Preámbulo, once Títulos, diez disposiciones adicionales, tres disposiciones transitorias y cuatro disposiciones finales.

El Preámbulo, tras enmarcar competencialmente el anteproyecto de Ley y hacer una breve referencia a la Ley de ordenación de la acción social de 1987, como antecedente inmediato de la norma que ahora se dictamina, justifica la necesidad de aprobar una nueva Ley en esta materia en los cambios sociales, territoriales e institucionales acaecidos en los últimos años. Igualmente, establece la necesidad de tener en consideración los contenidos de otras leyes como la Ley de Administración Local de Aragón, la Ley de Comarcalización de Aragón y la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

El Título Preliminar sobre disposiciones generales, define el objeto de la ley y los objetivos de las políticas de servicios sociales, delimitando la noción de sistema de servicios sociales, los titulares de los derechos a los servicios sociales y los principios rectores por los que ha de regirse el sistema público de servicios sociales.

El Título I recoge el conjunto de derechos de los destinatarios y usuarios de los servicios sociales, así como los deberes de estos últimos.

El Título II contiene la regulación fundamental del sistema público de servicios sociales, distinguiendo entre servicios sociales generales y servicios sociales especializados.

El Título III regula el catálogo de servicios sociales, instrumento que determina el conjunto de prestaciones del sistema público de servicios sociales de Aragón.

El Título IV se refiere a la planificación de los servicios sociales, tanto de carácter estratégico como sectorial y territorial.

El Título V, relativo al régimen competencial y organizativo, delimita las competencias de los diferentes niveles de gestión pública y los instrumentos y órganos de colaboración y coordinación necesarios para el correcto funcionamiento del sistema.

El Título VI regula los mecanismos de participación ciudadana en el sistema público de servicios sociales.

El Título VII relativo a la calidad de los servicios sociales, regula la estrategia de calidad que corresponde aprobar al Gobierno de Aragón, así como otra serie de previsiones dirigidas a reforzar la calidad de los servicios sociales.

El Título VIII regula la financiación del sistema público de servicios sociales.

El Título IX se refiere a la iniciativa privada que desarrolla su actividad en el ámbito de los servicios sociales.

El Título X regula la inspección en materia de servicios sociales y el régimen sancionador.

Las diez disposiciones adicionales tratan aspectos muy diversos relativos a la necesidad de establecer un glosario de términos básicos, la garantía de participación social en la elaboración de las normas de desarrollo de la ley y el calendario previsto para la aprobación de tales normas, el ejercicio de las competencias en esta materia por las comarcas, la regulación de la protección a la infancia y de la adolescencia por su legislación específica, la articulación con las prestaciones correspondientes al sistema para la autonomía y la atención a la dependencia, la actualización de las cuantías de las sanciones, la posibilidad de establecer un régimen especial de fiscalización de los gastos en esta materia, la inclusión de cláusulas de contenido social en los contratos relativos a servicios sociales y la cooperación con las entidades colaboradoras en materia de adopción.

Las tres disposiciones transitorias establecen el régimen transitorio en cuanto a normativa de aplicación, órganos sectoriales de participación y acreditación de centros y servicios sociales.

La disposición derogatoria contiene junto a una cláusula específica que deroga la ley 4/1987 y una cláusula residual que deroga cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a esta Ley.

Finalmente, las disposiciones finales habilitan al Gobierno para el desarrollo normativo de la Ley, estableciendo el plazo máximo de un año para elevar al Gobierno de Aragón dos anteproyectos de ley sobre el régimen de las prestaciones sociales de carácter

económico y el régimen aplicable a las entidades privadas que desarrollen actividades en materia de servicios sociales. También establecen una previsión acerca de las referencias a normativas derogadas y disponen el plazo de entrada en vigor de la norma.

III. Observaciones de carácter general

El CES de Aragón valora muy positivamente la iniciativa del Departamento de Servicios Sociales y Familia del Gobierno de Aragón de elaborar una nueva Ley de Servicios Sociales que dé respuesta a los importantes cambios que se han producido en los últimos años en la sociedad aragonesa y que se adecue a la nueva realidad social, territorial e institucional de la Comunidad Autónoma.

El CES de Aragón valora, también, muy positivamente el amplio proceso de participación social que ha presidido la elaboración de la Ley, posibilitando, en buena medida, la elaboración de un texto de consenso en un tema de gran trascendencia social.

Por otra parte, y teniendo en cuenta que buena parte de los elementos clave sobre los que pivota el sistema de servicios sociales diseñado por este anteproyecto de ley (catálogo, plan estratégico, mapa de servicios sociales...) se remiten a un desarrollo reglamentario posterior, el CES de Aragón estima que debe realizarse un esfuerzo por acortar los plazos establecidos para dicho desarrollo reglamentario en la disposición adicional tercera del anteproyecto.

Igualmente, el CES de Aragón entiende que el anteproyecto de ley debería recoger con mayor claridad y precisión la primacía de prestación de servicios frente a las prestaciones económicas, limitando estas últimas a aquellos supuestos en que manifiestamente no pueda prestarse el servicio correspondiente.

Asimismo, el CES de Aragón estima que deben estudiarse las posibles formas de garantía que pueden exigirse a las entidades prestadoras de servicios sociales, en el marco de la normativa general de contratación del sector público, para garantizar una adecuada prestación del servicio.

Por otra parte, el CES de Aragón echa de menos en el Preámbulo del anteproyecto de Ley una referencia a la firma del Acuerdo Económico y Social para el Progreso de Aragón (AESPA 2004-2007), con el que el Gobierno de Aragón adquirió el compromiso de establecer un nuevo marco legal de los servicios sociales en Aragón.

Finalmente, y desde una perspectiva meramente formal, el CESA recomienda evitar la utilización de términos sexistas que aparecen a lo largo de todo el articulado de la Ley (interesado, inspector, beneficiario, ...).

IV. Observaciones de carácter específico

Título Preliminar. Disposiciones Generales

Artículo 5.– Principios rectores del sistema de servicios sociales

El CES de Aragón considera que entre los principios rectores del sistema de servicios sociales deben incluirse los de economía, eficacia, eficiencia y rentabilidad social.

Título I. Derechos y Deberes en materia de Servicios Sociales

Artículo 9.– Carta de derechos y deberes

El CES de Aragón estima necesario que las previsiones contenidas en el Título I de esta Ley se desarrollen mediante la aprobación de una Carta de derechos y deberes de las personas usuarias de los servicios sociales, debiendo sustituirse la expresión “el Gobierno de Aragón podrá desarrollar...” por el “Gobierno de Aragón desarrollará...”.

Título II. Sistema Público de Servicios Sociales

Artículo 13.– Centro de Servicios Sociales

El CES de Aragón considera que, dado que los centros de servicios sociales constituyen la piedra angular del sistema de prestación de los servicios sociales generales, la ley debe determinar el equipo mínimo que conforma estos servicios, sin perjuicio de su posterior desarrollo reglamentario.

Artículo 14.– Funciones del Centro de Servicios Sociales

Junto con las funciones enumeradas en el artículo 14 de la ley, el CESA entiende que al Centro de Servicios Sociales le corresponde realizar también las siguientes funciones:

- r) Prestación de servicios socioeducativos dirigidos a adultos, mayores y a la población inmigrante.
- s) Identificación de poblaciones en situaciones de riesgo para el desarrollo de campañas y acciones de carácter preventivo.

Artículo 16.– Funciones de los servicios sociales especializados

El CESA estima que debe eliminarse el término “normalizar”, proponiendo la siguiente redacción de la letra d) de este artículo “Desarrollar medidas de integración, participación, capacitación y rehabilitación social orientadas a mejorar las condiciones de vida de las personas y acercarlas a los estándares sociales de su entorno”.

Artículo 20.– Formas de provisión de las prestaciones del Sistema público de servicios sociales

El CES de Aragón estima que en el sistema diseñado por la ley debe salvaguardarse, en todo caso, el principio inexcusable de responsabilidad pública en la protección de servicios sociales. Por ello, y a pesar de la previsión contenida en el artículo 21.3, el CES de Aragón entiende que, al enumerarse en el artículo 20.1 las posibles formas de provisión de las prestaciones del sistema público de servicios sociales, debe quedar clara la preferencia de las formas de gestión directa frente a las formas de gestión indirecta.

Artículo 21.– Gestión directa

En línea con lo apuntado anteriormente, el CES de Aragón estima que, en todo caso, deben considerarse servicios públicos de gestión directa, junto con los enumerados en el párrafo primero de este artículo, los relativos a la planificación estratégica general y a la gestión de los servicios sociales generales.

Artículo 23.– Requisitos exigibles para el régimen de concierto

El CES de Aragón estima que es necesario incluir un nuevo apartado en este artículo en el que se establezca que el órgano de contratación incluirá en la redacción de los pliegos de contratación y vigilará a lo largo de la ejecución del contrato que se cumplan las condiciones económicas aplicables a los trabajadores por los convenios colectivos sectoriales.

Artículo 26.– Vigencia de los conciertos

El CES de Aragón entiende que la cláusula de garantía contenida en el párrafo 3.º de este artículo debe extenderse a todos los supuestos de extinción de los conciertos, cualquiera que sea su causa. En este sentido, se propone modificar la ubicación del párrafo 3.º de este artículo, incluyéndolo al final del artículo 27.

Artículo 30.– Otras formas de provisión de prestaciones sociales

El CES de Aragón estima que el artículo 30 debe contener una remisión a la regulación general sobre contratación pública, de tal forma que la posibilidad que establece dicho artículo de primar a las entidades sin ánimo de lucro lo sea siempre en los términos previstos en la legislación general sobre contratos del sector público.

Esta misma remisión a la legislación general sobre contratos del sector público deberá contenerse en los artículos 24, 79 y 80.

Título III. Catálogo de Servicios Sociales

Artículo 31.– Catálogo de Servicios Sociales

Sin perjuicio de su remisión a un posterior desarrollo reglamentario, el CES de Aragón entiende que la ley debería determinar una relación de “mínimos” de aquellas prestaciones esenciales que se configuran como auténticos derechos subjetivos exigibles por sus beneficiarios.

Artículo 33.– Contenido del Catálogo de servicios sociales

El CES de Aragón considera que entre las prestaciones de servicio que deberá contemplar necesariamente el catálogo de servicios deberán incluirse los siguientes servicios:

- En los Servicios Sociales Generales:
 - Servicio de promoción de la autonomía y supresión de barreras de la comunicación.
Ofrece atención a las personas en situación de discapacidad auditiva o visual y a personas con problemas de comprensión de la lengua española.
- En los Servicios Sociales Especializados:
 - Servicio de Centro de Día y Centro de Noche.
Ofrece atención especializada a las personas en situación de dependencia con el objetivo de mantener el nivel de autonomía de la persona y de apoyo a los familiares.

Por otra parte, y en coherencia con la sistemática empleada por la ley en otras partes de su articulado, se propone incorporar una breve definición de las prestaciones económicas y tecnológicas incluidas en los apartados B) y C) de este artículo.

Artículo 34.– Elementos definidores de las prestaciones

En coherencia con el principio rector del sistema de servicios sociales contenido en el artículo 5 i) de la ley, se propone añadir en el párrafo primero del artículo 34, prestaciones de servicio, un nuevo apartado e) que haga referencia a los estándares mínimos de calidad.

Artículo 35.– Aprobación del Catálogo de servicios sociales

El CES de Aragón estima que la revisión anticipada del catálogo de servicios sociales debe poder efectuarse no sólo a instancias del Consejo Interadministrativo del Sistema sino también del Consejo Aragonés de Servicios Sociales.

El CES de Aragón entiende que dicha posibilidad es plenamente coherente no sólo con la composición y funciones que la ley atribuye al Consejo Aragonés de Servicios Sociales, sino también con la garantía de participación ciudadana que el artículo 51 del anteproyecto de ley establece en la planificación, seguimiento y evaluación del sistema público de servicios sociales.

Por otra parte, el CES de Aragón considera que el catálogo de servicios sociales debe ser necesariamente objeto de revisión cuando se apruebe un nuevo Plan Estratégico de Servicios Sociales.

Título IV. Planificación de los Servicios Sociales*Artículo 37.– Plan estratégico de servicios sociales*

El CES de Aragón entiende que debe preverse la posibilidad de que el Plan Estratégico pueda ser objeto de modificación o revisión, cuando existan razones que lo justifiquen y así se solicite por el Consejo Aragonés de Servicios Sociales.

Artículo 39.– Planes sectoriales

Al igual que el Plan Estratégico, el CES de Aragón estima que los Planes sectoriales a que alude el artículo 39 deben ir acompañados de la correspondiente memoria económica.

Título V. Régimen Competencial y Organizativo*Artículo 49.– Sistema Aragonés de Información de Servicios Sociales*

Debería consignarse expresamente la necesidad de que el Sistema Aragonés de Información de Servicios Sociales cumpla la legislación vigente en materia de protección de datos de carácter personal.

Título VI. Participación ciudadana. El Consejo Aragonés de Servicios Sociales.*Artículo 52.– Órganos de participación y consulta*

El CES de Aragón entiende que en la composición de los órganos consultivos enumerados en este artículo debe garantizarse la presencia, entre otras entidades, de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas.

Igual precisión debe efectuarse en el párrafo 4.º del artículo 53.

Título VII. Calidad de los Servicios Sociales.

Artículo 59. – Estrategia de calidad

El CES de Aragón considera que entre los elementos enumerados en el artículo 59.2 debe incluirse la formación continua de los profesionales y su participación en el diseño de los procesos de mejora, en cuanto elemento clave para la estrategia de calidad en la prestación de los servicios sociales.

Artículo 60. – Ética profesional

El cumplimiento por parte de los profesionales del conjunto de obligaciones y deberes propios de la ética y deontología profesional juegan un papel fundamental en la consecución de unos servicios sociales basados en la calidad y el respeto a las personas. Por ello, el CES de Aragón estima conveniente la creación en el seno del Consejo Aragonés de Servicios Sociales de una Comisión de Ética y Deontología Profesional que, como órgano colegiado consultivo, interdisciplinar e independiente, tenga como objetivos fundamentales sensibilizar, informar y asesorar al personal de los servicios y centros respecto de la dimensión ética presente en la práctica que desarrollan y garantizar el derecho de las personas usuarias, sus unidades familiares de convivencia y/o sus tutores al respeto a su dignidad humana e intimidad, sin discriminación alguna, así como identificar, analizar y evaluar los aspectos éticos de las práctica social.

Artículo 63. – Profesional de referencia

El CES de Aragón valora positivamente la asignación a todo usuario de los servicios sociales de un profesional de referencia. No obstante, considera que debe definirse con mayor precisión su perfil profesional y los ratios de atención, exigiéndose en todo caso que se trate de un empleado público.

Título X. Inspección y Régimen sancionador

Artículo 84. – Personal de inspección

En coherencia con lo dispuesto en el artículo 21, que establece la inspección como servicio público de gestión directa, el CES entiende que debe sustituirse el término “personas”, utilizado en el párrafo primero de este artículo, por el de “empleados públicos”.

Igualmente, el CES estima que debe sustituirse el término “presentación” empleado en este artículo por el más preciso de “acreditación”, previéndose la posibilidad de que la acreditación se produzca ante otro personal del centro en caso de ausencia del director del mismo.

Artículos 92 y 93.– Graduación de las sanciones y Reincidencia

Debe corregirse la discordancia que existe entre el artículo 92 a), que habla de reiteración, y el artículo 93, relativo a la reincidencia, bien distinguiendo entre reiteración y reincidencia, bien aludiendo sólo a uno de estos conceptos.

Introducción de un nuevo artículo.–

El CES de Aragón estima que en el Título X de la ley, relativo a la inspección y régimen sancionador, debe incluirse un nuevo artículo en el que se contemplen las posibles medidas cautelares a adoptar en esta materia, bien antes de iniciarse el correspondiente procedimiento sancionador para evitar situaciones urgentes de riesgo, bien durante el procedimiento sancionador para garantizar la eficacia de la resolución final que pudiera recaer.

V. CONCLUSIONES

Con carácter general el CES de Aragón valora positivamente el anteproyecto de ley de Servicios Sociales de Aragón al entender que dicho anteproyecto ofrece una respuesta satisfactoria a los nuevos planteamientos y necesidades de la sociedad aragonesa.

No obstante lo anterior, el texto del anteproyecto requiere de mejoras que se han señalado en los dos capítulos anteriores de observaciones generales y específicas.

Zaragoza, a 19 de junio de 2008

V.º B.º LA PRESIDENTA DEL CES DE ARAGÓN

Fdo.: Ángela Abós Ballarín

LA SECRETARIA GENERAL

Fdo.: Rosa Bernal Delgado

**CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL DE ARAGÓN**

Avda. César Augusto,
30, 1º H
50004 Zaragoza
Tel. 976 210 550
Fax 976 215 844
cesa@aragon.es

