



Consejo Consultivo de Aragón

DICTAMEN Nº 46 / 2017

Excmo. Sr. D. Ramón SALANOVA ALCALDE
Presidente.

Ilmo. Sr. D. J. Manuel ASPAS ASPAS

Ilmo. Sr. D. Antonio EMBID IRUJO

Ilmo. Sr. D. Carlos NAVARRO DEL CACHO

Ilmo. Sr. D. J. Francisco SÁENZ DE BURUAGA Y MARCO

Ilmo. Sr. D. Rafael SANTACRUZ BLANCO

El Pleno del Consejo Consultivo de Aragón, con asistencia de los Consejeros que al margen se expresan, en su sesión celebrada el día 13 de marzo de 2017 emitió el Dictamen que versa sobre lo siguiente:

Materia objeto de dictamen: Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Mapa de Servicios Sociales en Aragón.

De los ANTECEDENTES resulta:

Primero.- Con fecha 23 de febrero de 2016, tuvo entrada en el Consejo Consultivo de Aragón escrito del Excmo. Sra. Consejera de Ciudadanía y Derechos Sociales, mediante el cual se interesa la emisión de dictamen preceptivo en relación al *"Proyecto de Decreto del Gobierno de Aragón por el que se aprueba el Mapa de Servicios Sociales Aragón"*.

Segundo.- El proyecto de Decreto consta de tres capítulos. El primero de ellos (disposiciones generales) agrupa los cuatro primeros artículos (Objeto de la norma, Características del Mapa de Servicios Sociales, Definición de Unidades Territoriales y Ordenación en Unidades Territoriales de los establecimientos y prestaciones de servicios sociales características del Centro de Servicios Sociales, ubicación del Centro y tipología de Centro de Servicios Sociales). El capítulo segundo (Organización territorial) incorpora dos Secciones; la primera de ellas (Unidades Territoriales Estructurales) acoge los artículos cinco y seis (Área básica de Servicios Sociales y Sector de Servicios Sociales, y, la

segunda (Unidades Territoriales de Carácter Coyuntural) hace lo propio con los artículos siete al nueve (Zona de Servicios Sociales, Áreas Especiales de Servicios Sociales y Calificación de Zonas y Áreas Especiales de Servicios Sociales. El tercer y último capítulo (Ordenación funcional) se configura también con dos secciones; la primera (Servicios Sociales Generales) integra los artículos diez al doce (El Centro de los Servicios Sociales, Adscripción de los servicios sociales generales a unidades territoriales y Niveles de proximidad de los servicios sociales generales, y, la segunda (Servicios Sociales Especializados) los artículos trece al quince (Establecimientos de Servicios Sociales Especializados, Adscripción de los servicios sociales especializados y Niveles de proximidad de los servicios sociales especializados, prestaciones económicas y tecnológicas).

El articulado citado se complementa con cuatro disposiciones adicionales (Programas específicos y planes integrales de las áreas especiales de servicios sociales, Desarrollo de programas y servicios sociales especializados de nivel de proximidad alto en zonas de Servicios Sociales, Instrumentos de política demográfica, y Evaluación y revisión del Mapa de Servicios Sociales), una disposición transitoria (Gestión y provisión de los establecimientos y prestaciones en las zonas) y tres disposiciones finales (habilitación normativa y entrada en vigor). No incorpora disposición derogatoria.

Tercero.- La documentación que acompaña al proyecto de Decreto, es la siguiente:

1) Orden de 17 de noviembre de 2015, de la Consejera de Ciudadanía y Derechos Sociales por la que se acuerda el inicio del procedimiento para la elaboración del proyecto de Decreto por el que se aprueba el Mapa de Servicios Sociales de Aragón, en la que también se motiva la existencia de la norma, se ordena a cumplimentar los trámites de audiencia e información pública y se encomienda la tramitación a la Secretaría General Técnica y la elaboración del proyecto a un variado grupo de empleados públicos.

2) Memoria Justificativa del proyecto de Decreto, suscrita el mes de noviembre de 2015 por el Secretario General Técnico. Adiciona un apartado que denomina "Memoria Económica", la cual resulta ampliada por documento posterior de fecha 7 de febrero de 2017.

3) Certificado de 9 de junio de 2016 acreditativo del informe favorable emitido por el Consejo Aragonés de Servicios Sociales el 9 de junio de 2016.

4) Certificado de 9 de junio de 2016 acreditativo del informe favorable emitido por el Consejo Interadministrativo de Servicios Sociales el 9 de junio de 2016.

5) Orden de la Consejera de Ciudadanía y Derechos Sociales de 15 de junio de 2016 por la que, durante un mes, somete a información pública el proyecto de Decreto.

6) única nota interior de la Oficina Delegada del Gobierno en Ejea de los Caballeros manifestando no haber sido presentadas alegaciones en dicha oficina, durante el periodo de información pública.

7) Resolución del Secretario General Técnico de Ciudadanía y Derechos Sociales de 15 de junio de 2016 por la que se determinan las organizaciones y asociaciones a las que se otorga un periodo de audiencia en el procedimiento de aprobación del proyecto de Decreto (aparecen relacionadas 48, aunque en registro de salida figuran 46).



Consejo Consultivo de Aragón

- 8) Ejemplo de oficio remitido a las personas afectadas por el trámite de audiencia.
- 9) Correos electrónicos remitidos a los distintos Departamentos con aportación del proyecto de Decreto.
- 10) Certificado del Secretario General Técnico del Departamento acreditando la realización del trámite de audiencia con las organizaciones y asociaciones consignadas en la relación aprobada.
- 11) Primer ejemplar que aparece del proyecto, fechado en junio de 2016.
- 12) Alegaciones presentadas por el Comité de Entidades Representantes de Personas con Discapacidad, Colegio Profesional de Educadoras y Educadores Sociales de Aragón, Colegio de Geógrafos de España, Cáritas Autonómica de Aragón, Asociación Aragonesa de Enfermedades Neuromusculares, Confederación de Empresarios de Aragón, Colegio Profesional de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales de Aragón.
- 13) Comunicaciones de otros Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma manifestando formulando alegaciones y sugerencias o manifestando las improcedencia de presentarlas
- 14) Informe de 15 de septiembre de 2016, del Secretario General Técnico de Ciudadanía y Derechos Sociales sobre las alegaciones presentadas en los trámites de audiencia e información pública.
- 15) Segundo ejemplar del proyecto, fechado en el mes de septiembre de 2016.
- 16) Informe de 21 de diciembre de 2016, de la letrada de los servicios jurídicos de la Comunidad Autónoma.
- 17) Informe de 26 de enero de 2017, del Secretario General Técnico de Ciudadanía y Derechos Sociales sobre el procedimiento tramitado.
- 18) Tercer ejemplar del proyecto, fechado en enero de 2017 y que se somete a la consideración del Consejo Consultivo.

El órgano consultivo ha examinado el proyecto de Decreto y la documentación remitidas, y fundamenta su dictamen en las siguientes:

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

I

Sobre la competencia del Consejo Consultivo

A tenor de lo prevenido en el artículo 15.3 de la Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón (LCCA), este órgano debe emitir dictamen preceptivo en los *“proyectos de reglamentos ejecutivos y sus modificaciones”*. Por su parte, el artículo 50.1.c de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón (LPGA), dispone que *“Los proyectos de reglamento, antes de su aprobación, deberán ser sometidos preceptivamente a los siguientes informes y dictámenes: El dictamen del Consejo Consultivo y los informes de los demás órganos de consulta y asesoramiento, en los casos previstos en la legislación que los regula”*. Legislación que, en lo que respecta al supuesto ahora planteado, es la citada LCCA (recordemos también que bajo la anterior regulación legal -artículo 56.1.b del Decreto Legislativo 1/2001, de 3 de julio, que aprobó el Texto Refundido de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón-, entre las funciones del órgano consultivo se hallaba la de emitir dictamen preceptivo sobre *“los proyectos de disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de una ley, sea ésta estatal o autonómica, o de una norma comunitaria, así como de sus modificaciones”*, según dicción del precepto hoy en día expulsado del ordenamiento en virtud de la Disposición Derogatoria única de la LCCA).

No parece que pueda existir dudas sobre el carácter ejecutivo del proyecto de Decreto, dado que, por una parte, según el artículo 41 de la Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón (LSSA) (Mapa de servicios sociales) *“1. El Gobierno de Aragón aprobará, al mismo tiempo que el Plan Estratégico de Servicios Sociales, el Mapa de Servicios Sociales, como elemento necesario para 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 su naturaleza, al número de personas potencialmente demandantes y a la necesidad de garantizar, en todo lo posible, su mayor proximidad con el fin de facilitar la integración de las personas usuarias en su entorno social habitual. 2. El mapa de servicios sociales, respecto a los servicios sociales generales, tomará en consideración los principios y criterios señalados para la estructura territorial del Sistema Público de Servicios Sociales, definiendo el conjunto de áreas básicas en que se estructura el territorio de la Comunidad Autónoma. 3. La delimitación territorial de los servicios sociales especializados podrá ordenarse en un ámbito supracomarcal, conforme a criterios de flexibilidad, ordenación racional y optimización de los recursos disponibles”* (así lo confirma el art. 45.e LSSA, al atribuir al Gobierno la competencia para aprobar el Mapa de Servicios Sociales). y por otra parte, según el punto tercero de la disposición final cuarta de la misma LSSA (Calendario de desarrollo básico de la presente Ley), *“En el plazo máximo de un año desde la entrada en vigor de esta Ley, el Gobierno de Aragón deberá proceder al desarrollo del Catálogo de Servicios Sociales, del Plan Estratégico de Servicios Sociales, del Mapa y de la Carta de derechos y deberes de las personas usuarias de los servicios sociales”*.

Por lo que respecta a la competencia del Pleno o de la Comisión, hemos de remitirnos a la prevención establecida en el art. 19.a LCCA, según el cual, corresponde al Pleno *“emitir dictamen sobre... textos de naturaleza normativa”*, como lo es el que resulta ahora sometido a nuestra consideración (esta regla es también la reflejada en los arts. 13 y 18.1.a del Decreto 148/2010, de 7 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Aragón).



Consejo Consultivo de Aragón

II

Sobre el trámite del proyecto

A) La normativa aplicable al procedimiento tramitado es la que viene contemplada en la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón (LPGA), publicada en el Boletín Oficial de Aragón de fecha 19 de mayo de 2009. Dicha Ley deroga explícitamente el Título V del Decreto Legislativo 1/2001, de 3 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprobaba el texto refundido de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón (TRLPGA).

En el caso en cuestión, observamos que el proyecto que pretende ser aprobado inició su andadura mediante Orden del Consejero de Ciudadanía y Derechos Sociales de 16 de noviembre de 2015, lo que determina la sujeción del procedimiento a las prevenciones de la citada LPGA. Y, por el mismo motivo, evita las novedosas prevenciones implantadas por la Ley 39/2015 (LPAC)

B) El procedimiento llevado a cabo permite observar que arranca correctamente de una orden de elaboración (declarada expresa y formalmente como tal), fechada, como acabamos de señalar, el 16 de noviembre de 2015 (art. 48.1 LPGA, art. 69.1 LRJAP –hoy arts. 54, 58 y 59 LPAC-) que no solo se limita a dar por iniciado el trámite, sino que también encomienda la elaboración al grupo de trabajo que se señala.

En comentario a proyectos procedentes de este mismo Departamento también en desarrollo de la LSSA, expusimos que con la aportación de todos los ejemplares elaborados durante el procedimiento y la asignación de número y fecha a cada uno de ellos, no se trata de engrosar inútilmente el expediente, ni tampoco de satisfacer un capricho del Consejo Consultivo (pues éste debe limitarse a dictaminar el proyecto que pretende ser sometido a aprobación, aunque no le sobraría conocer la explicación de cada uno de los cambios que son operados en relación al texto inicial), sino de dar satisfacción al principio de transparencia que, en el ámbito de la elaboración de normas jurídicas, prevenía imperativamente y de manera inicial el art. 4.5 de la Ley 2/2011 de la Ley de Economía Sostenible al imponer que los objetivos de la regulación y su justificación deban ser definidos claramente. Esta Ley reiteraba la noción de transparencia en el art. 7.1, a la hora de que la Administración informase a los ciudadanos sobre las actuaciones llevadas a cabo para revisar y mejorar el ordenamiento, por lo que, por igual motivo, debieran ser también así cuando se creen nuevas disposiciones. Si todos los órganos de la Administración han de servir objetivamente los intereses generales (art. 103 CE), tal servicio solo podrá entenderse debida y adecuadamente realizado cuando cualquier ciudadano pueda examinar el trámite llevado a cabo comprobar la realidad de lo que se dice y entender que cada uno de los cambios operados obtiene explicación y que persigue o dispone como verdadera finalidad el mejorar la regulación y efectuar dicha satisfacción de intereses públicos. En la actualidad el art. 129.1 LPAC (deroga en este aspecto la Ley de Economía Sostenible) señala que *"En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad*

jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios".

El principio de transparencia, no es algo, no obstante, que se acote en estas leyes y para el ámbito de elaboración de normas. Fue la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos la que comenzó a relacionar el principio de transparencia (arts. 3.4 y 4.k). A ella siguió la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, que insistió en la noción de transparencia (arts. 4.2.a, 6.2), si bien hubo de esperarse a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, para que se impusiera el acceso a la información pública de la actividad administrativa como un derecho (arts. 4 y 12) estableciendo el sometimiento de los poderes públicos al principio de transparencia (arts. 1 y 26.2.a.1), a la vez que creando el Consejo de Transparencia (art. 33) y la reclamación ante este Consejo (art. 24) en los supuestos de ausencia o denegación de la información. Y en ello abundó la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (arts. 8 y 9). Y hoy vienen a reiterar asentando el principio de transparencia los arts. 3.1.c, 38.3, 81.1, 112 y 157.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

En esta materia, no se ha quedado atrás nuestra Comunidad Autónoma que aprobó en su día la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón imponiendo la publicidad activa (art. 1.2.a), la participación ciudadana (arts. 2.c y 3.g), la calidad normativa (art. 2.i) y, por lo que atañe a los trámites a realizar en el presente procedimiento, reitera la obligación la publicación de los proyectos de reglamento previamente a los informes y dictámenes de los órganos consultivos (art. 15.1.d) que ya antes disponía el art. 7.c de la Ley 19/2013. Del cumplimiento de esta obligación entendemos debiera dejarse constancia en el expediente, lo que no queda reflejado en la documentación que nos es remitida, sin perjuicio de que tampoco podemos categorizar ello, en este momento, como una irregularidad invalidante.

C) Resultan sustancialmente respetadas las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por acuerdo del Gobierno de Aragón de 28 de mayo de 2013 y publicadas por Orden del Consejero de Presidencia y Justicia de 31 de mayo de 2013 (BOA de 19 de junio), y cuya toma en consideración impone el art. 48.2 LPGA.

D) Consta debidamente cumplimentada la realización del trámite de información pública, dando audiencia indiscriminada, durante el plazo legalmente habilitado al efecto, a cualesquiera personas que pudieran haber estado interesadas en la tramitación, al objeto de que pudieran presentar las alegaciones que estimasen pertinentes. Ciertamente, en nuestro caso podría entenderse que al hallarnos ante un proyecto vinculado en varios preceptos a aspectos organizativos, disminuye la intensidad con la que pudiera ser exigida esta clase de publicidad. No obstante ello, hemos venido recordando en otras ocasiones que el respeto y la tutela de los intereses colectivos siempre motiva y justifica el cumplimentar el trámite de información pública, como así lo aconsejan los informes y las Directivas y Recomendaciones comunitarias, y como así cabría inferirlo en nuestro país del principio de accesibilidad que introdujo el art. 4.6 de la Ley 2/2011, de Economía Sostenible, que impone el establecer los mecanismos de consulta con los agentes implicados que estimulen su participación activa en el proceso de elaboración normativa, así como instrumentos de acceso sencillo y universal a la regulación vigente. El art. 5.2 de



Consejo Consultivo de Aragón

esta misma Ley, obligaba a los poderes públicos a prestar *"la máxima atención al proceso de consulta pública en la elaboración de sus proyectos normativos, justificando entre otros los principios de buena regulación aplicables a las iniciativas normativas, fomentando la participación de los interesados en las iniciativas normativas, con el objetivo de mejorar la calidad de la norma"*, haciendo ver que se inclinaba, como lo hacen hoy la generalidad de las normativas, a favor de la publicidad indiscriminada, dado que la participación de la colectividad en la elaboración de las normas, posibilita el que cualquier ciudadano pueda sentir atención, aprecio y reconocimiento en el proceso, a la vez que permite al elaborador conocer cuáles podrían ser los principales problemas para el cumplimiento de la norma y arbitrar medios y sistemas para facilitar dicho cumplimiento. Recuérdese, en nuestro caso, que aunque la normación que pretende ser introducida se vincula fundamentalmente a aspectos organizativos, también se introducen preceptos que inciden directamente en las personas afectadas por las prestaciones sociales.

En la actualidad, derogada la Ley de Economía Sostenible, el respeto al trámite de información pública halla mayor apoyatura en lo prevenido por el art. 129.5 LPAC sobre el principio de transparencia, al establecer que *"En aplicación del principio de transparencia, las Administraciones Públicas posibilitarán el acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor y los documentos propios de su proceso de elaboración, en los términos establecidos en el artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; definirán claramente los objetivos de las iniciativas normativas y su justificación en el preámbulo o exposición de motivos; y posibilitarán que los potenciales destinatarios tengan una participación activa en la elaboración de las normas"*. Noción ésta que también cabría extraer del principio de participación que impone el art. 3.1.c LRJSP y del de participación ciudadana al que aluden los arts 2.c y 3.g de la antecitada Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón.

En cualquier caso, la DA 3ª LSSA (Garantía de participación social en la elaboración de las normas de desarrollo de la Ley) impone que *"El departamento competente en materia de servicios sociales asegurará, en los procesos de elaboración de las normas de desarrollo de los contenidos de la presente Ley, la máxima participación social, sin perjuicio del papel que corresponda a los órganos de participación y consulta formalmente constituidos"*, lo que desde nuestra perspectiva valorativa, significa, entre otras cosas, la pertinencia de acceder al trámite de información pública.

E) Consta también en el expediente el haber sido debidamente cumplimentado el trámite de audiencia a los interesados con arreglo a lo prevenido en el art. 49 LPGA. Todo lo dicho en el anterior párrafo sobre el principio de participación, sería de aplicación al presente.

Interpretamos ahora que el listado de cuarenta y ocho personas que se refleja en la resolución de la Secretaría General Técnica de Ciudadanía y Derechos Sociales, de 6 de julio de 2016, muestra el haber dado cumplimiento al trámite de audiencia. Si bien, se echa en falta en el expediente y debiera constar en éste, la acreditación de haber llevado a cabo efectivamente el expresado trámite. Si la audiencia no se hubiera llevado cabo, nuestro informe dispondría de carácter negativo, dada la relevancia de este trámite y la necesidad,

en este ámbito, de respeto a las normas jurídicas, tal y como hemos venido señalando en dictámenes precedentes con fundamento en el art. 105 CE.

F) No es inhabitual en nuestros dictámenes el llamar la atención sobre la relevancia de la Memoria Justificativa, hoy regulada en el artículo 48.3 LPGA. En nuestro dictamen 33/2013, de 30 de abril, referente al proyecto de Directrices de Técnica Normativa, decíamos que *“la Memoria no debe ser solamente un instrumento que posibilite dar cobertura al procedimiento, sino que debe otorgar la información necesaria para estimar el impacto que la norma supondrá para sus destinatarios. Para ello, es preciso llevar a cabo un análisis detallado de la realidad y motivar adecuadamente la necesidad y oportunidad de la norma proyectada, valorando las diferentes alternativas existentes para la consecución de los fines que se buscan y examinando las consecuencias jurídicas y económicas, especialmente sobre la competencia, que se derivarán para los agentes afectados, así como su incidencia desde el punto de vista presupuestario, de impacto de género, y en el orden constitucional de distribución de competencias”*. Y más adelante, añadíamos que *“en la actualidad, el concepto de técnica normativa ha venido ampliado con un conjunto de tácticas entre las cuales puede también ubicarse la incorporación de un conjunto de preguntas, que se conocen como el “cuestionario alemán” (así llamado por ser en ese país donde se comenzó a utilizar). La respuesta a los interrogantes de este cuestionario o a otros similares permite al titular de la potestad normativa tomar en cuenta aspectos fundamentales, previamente a elaborar y tramitar la norma. Y tales aspectos refieren no sólo a la técnica de redacción de los textos, sino a cuestiones sociológicas, políticas y económicas cuyo conocimiento resulta de gran utilidad a la hora de preparar los proyectos. Esas consideraciones desbordan la concepción original de la técnica normativa, que se reducía únicamente a aspectos lingüísticos y jurídicos, para abarcar el impacto social, económico y político de la norma y otros aspectos de repercusión en la gobernabilidad de un país. En efecto, la norma es más que un instrumento jurídico, es una respuesta política de un poder del Estado a una comunidad que reclama soluciones oportunas (nos permitimos acompañar como Anexo I a este dictamen un ejemplar del llamado “cuestionario alemán”, por si pudiera resultar de utilidad en orden a orientar la acción del Gobierno o la adopción de determinadas decisiones).*

Sin que podamos ahora recomendar que se dé respuesta al cuestionario alemán, sí que podemos ir llamando la atención sobre él, si cupiere, cada vez en mayor medida, con la finalidad de que las Memorias de los proyectos normativos vayan incorporando, más allá de cuestiones exclusivamente jurídicas, cada vez mayores datos sobre la realidad el marco de hecho sobre el cual pretenden incidir. A título de ejemplo, la variedad de datos que aparecen hoy en el Plan Estratégico de Servicios Sociales de Aragón podrían resultar de utilidad extrema a la hora de efectuar valoraciones sobre el mapa de servicios sociales.

El reforzamiento de la relevancia de la Memoria viene también derivado de las previsiones que introduce la DF 3ª LRJSP en modificación de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. En el ámbito estatal, la inexistencia de un Plan Normativo Anual determina el que deba ser justificada la producción de cada norma. La nueva redacción del art. 26 (Procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos) establece que *“La elaboración de los anteproyectos de ley, de los proyectos de real decreto legislativo y de normas reglamentarias se ajustará al siguiente procedimiento: 1. Su redacción estará precedida de cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad de la norma. 2. Se sustanciará una consulta pública, a través del portal web del departamento competente, con carácter previo a la elaboración del texto, en la que se recabará opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura*



Consejo Consultivo de Aragón

norma y de las organizaciones más representativas acerca de: a) Los problemas que se pretenden solucionar con la nueva norma. b) La necesidad y oportunidad de su aprobación. c) Los objetivos de la norma. d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias (el propio precepto prevé algunas exclusiones a las cuales nos remitimos).

El mismo precepto establece, entre otras cosas, que "3. El centro directivo competente elaborará con carácter preceptivo una Memoria del Análisis de Impacto Normativo, que deberá contener los siguientes apartados: a) Oportunidad de la propuesta y alternativas de regulación estudiadas, lo que deberá incluir una justificación de la necesidad de la nueva norma frente a la alternativa de no aprobar ninguna regulación. b) Contenido y análisis jurídico, con referencia al Derecho nacional y de la Unión Europea, que incluirá el listado pormenorizado de las normas que quedarán derogadas como consecuencia de la entrada en vigor de la norma. c) Análisis sobre la adecuación de la norma propuesta al orden de distribución de competencias. d) Impacto económico y presupuestario, que evaluará las consecuencias de su aplicación sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la norma, incluido el efecto sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad y su encaje con la legislación vigente en cada momento sobre estas materias. Este análisis incluirá la realización del test Pyme de acuerdo con la práctica de la Comisión Europea. e) Asimismo, se identificarán las cargas administrativas que conlleva la propuesta, se cuantificará el coste de su cumplimiento para la Administración y para los obligados a soportarlas con especial referencia al impacto sobre las pequeñas y medianas empresas. f) Impacto por razón de género, que analizará y valorará los resultados que se puedan seguir de la aprobación de la norma desde la perspectiva de la eliminación de desigualdades y de su contribución a la consecución de los objetivos de igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, a partir de los indicadores de situación de partida, de previsión de resultados y de previsión de impacto. g) Un resumen de las principales aportaciones recibidas en el trámite de consulta pública regulado en el apartado 2. La Memoria del Análisis de Impacto Normativo incluirá cualquier otro extremo que pudiera ser relevante a criterio del órgano proponente. (...) 5. A lo largo del procedimiento de elaboración de la norma, el centro directivo competente recabará, además de los informes y dictámenes que resulten preceptivos, cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad del texto (...) 6. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y obtener cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto. El plazo mínimo de esta audiencia e información públicas será de 15 días hábiles, y podrá ser reducido hasta un mínimo de siete días hábiles cuando razones debidamente motivadas así lo justifiquen; así como cuando se aplique la tramitación urgente de iniciativas normativas, tal y como se establece en el artículo 27.2. De ello deberá dejarse constancia en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo. El trámite de audiencia e información pública sólo podrá omitirse cuando existan graves razones de interés público, que deberán justificarse en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo. Asimismo, no será de aplicación a las disposiciones presupuestarias o que regulen los órganos, cargos y autoridades del Gobierno o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas (...) 9. El Ministerio de la Presidencia, con el objeto de asegurar la

coordinación y la calidad de la actividad normativa del Gobierno analizará los siguientes aspectos: a) La calidad técnica y el rango de la propuesta normativa. b) La congruencia de la iniciativa con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, con otras que se estén elaborando en los distintos Ministerios o que vayan a hacerlo de acuerdo con el Plan Anual Normativo, así como con las que se estén tramitando en las Cortes Generales. c) La necesidad de incluir la derogación expresa de otras normas, así como de refundir en la nueva otras existentes en el mismo ámbito. d) El contenido preceptivo de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo y, en particular, la inclusión de una sistemática de evaluación posterior de la aplicación de la norma cuando fuere preceptivo. e) El cumplimiento de los principios y reglas establecidos en este Título. f) El cumplimiento o congruencia de la iniciativa con los proyectos de reducción de cargas administrativas o buena regulación que se hayan aprobado en disposiciones o acuerdos de carácter general para la Administración General del Estado. g) La posible extralimitación de la iniciativa normativa respecto del contenido de la norma comunitaria que se trasponga al derecho interno. Reglamentariamente se determinará la composición del órgano encargado de la realización de esta función así como su modo de intervención en el procedimiento. 10. Se conservarán en el correspondiente expediente administrativo, en formato electrónico, la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, los informes y dictámenes recabados para su tramitación, así como todos los estudios y consultas emitidas y demás actuaciones practicadas."

A su vista, y aunque en nuestra Comunidad Autónoma se carezca, de momento, de una regulación similar, entendemos que los órganos administrativos han de ir modificando progresivamente hábitos y comportamientos, aportando más datos e información, mayores explicaciones, densificando cada vez en mayor medida las memorias de impacto con la finalidad de impregnar la producción normativa de cada vez mayor fundamento, claridad, calidad y seguridad jurídica.

En el caso en cuestión, si analizamos la Memoria elaborada en el marco de la tradición jurídica existente, vemos que guarda aproximadamente una estructura en correlación con los cuatro bloques conceptuales que diseña el art. 48.3 LPGA (necesidad de la promulgación de la norma, inserción en el ordenamiento jurídico, impacto social de las medidas que se establezcan en la misma y estimación del coste a que dará lugar y su forma de financiación), y puede hallar un acomodo general con la finalidad perseguida por esta estructura. Define adecuadamente la necesidad de la norma en función de los contenidos de la LSSA que configuran su soporte y fundamento, así como en razón a su conexión con el Catálogo de Servicios Sociales. En este sentido, la Memoria redactada contempla una explicación racional del sentido de la norma, aunque sigue echándose en falta una descripción del marco fáctico en el que ha de incidir, que es lo que permite valorar la verdadera necesidad de la norma.

G) Un amplio apartado de la Memoria Justificativa, viene a configurar la Memoria Económica, que, en realidad, viene a ampliar la Memoria Justificativa, declara que no se prevé incremento de gasto y remite las actuaciones derivadas de la implantación del Mapa a lo que pueda disponer al respecto el Plan Estratégico de Servicios Sociales 2016-2019.

En febrero de 2017 se acompaña informe ampliatorio de la Memoria Económica. En él se vuelve a remitir al Plan Estratégico, se reitera la inexistencia de incremento de gasto presupuestario y se declara que, no obstante ello, se procede a valorar el coste económico de las medias relacionadas con la calificación de las Zonas de Servicios Sociales y de las Áreas Espaciales de Servicios Sociales, según consta en el Plan Estratégico de los Servicios Sociales 2017-2020, actualmente en tramitación. Según este plan, en la



Consejo Consultivo de Aragón

calificación de las zonas de servicios sociales se prevén 50 horas/año y 2.050 euros/año, con un total de 200 horas y 8.200 euros, y en la calificación de las áreas especiales de servicios sociales, 50 horas/año y 2.050 euros/año, con un total de 20 horas y 8.200 euros, siendo la suma de los dos supuestos citados 400 horas y 16.400 euros en el periodo de cuatro años.

Se da así cumplimiento a la advertencia efectuada por el Servicio Jurídico de la DGA. Si bien, al así hacerlo, se viene a poner de manifiesto la ausencia del informe preceptivo del Departamento de Hacienda con arreglo a lo prevenido en el art. 15 de la Ley 1/2016. Ciertamente, es muy escaso el incremento del coste para el Departamento, pero es, al fin y al cabo un incremento de coste y la norma jurídica no distingue entre cantidades, ciñéndose exclusivamente al hecho de que exista o no incremento de coste.

H) Han sido evacuados los informes preceptivos prevenidos por el ordenamiento, con el resultado que obra en el expediente. Han sido evaluadas y contestadas todas y cada una de las observaciones y las alegaciones presentadas en los periodos de audiencia e información pública, facilitando la explicación y el fundamento en virtud del cual son acogidas o rechazadas cada una de ellas. El proyecto, además, ha sido amplia y debidamente informado por la Dirección de Servicios Jurídicos provocando una notable adaptación del texto (art. 50.1.b LPGA), por el Consejo Aragonés de Servicios Sociales (Decreto 190/2010) y, finalmente, por la Secretaría General Técnica del Departamento (art. 50.1.a LPGA). Se echa, no obstante en falta, el informe del Departamento de Hacienda. Entendemos que no puede ser predicada la ausencia de coste y que, aunque éste sea ínfimo, debe ser conocido y controlado por quien dispone de la competencia para ello.

I) Por último, en lo que atañe al preámbulo del proyecto, éste viene correctamente intitulado, y en él se explican los hitos históricos fundamentales que conducen al planteamiento de la norma proyectada y se traza un pequeño esquema del contenido de la misma (probablemente por razones temporales, no se ha podido hacer referencia al Decreto 184/2016, de 20 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la organización y funcionamiento de los Centros de Servicios Sociales en Aragón). Y aunque inaplicable por ausencia de vigencia, si hubiésemos de considerar el contenido del art. 129.1 LPAC, antes transcrito, habríamos de poner de manifiesto la ausencia del reflejo, en el preámbulo del proyecto, de la acreditación del obligado respeto a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia.

III

Sobre el contexto y la concepción global del proyecto

Cuando hace cinco años dictaminábamos el proyecto de Decreto que regulaba el Catálogo de Servicios Sociales y cuando hace muy escasos meses hacíamos lo propio con el proyecto de Decreto por el que se regula la organización y funcionamiento de los Centros

de Servicios Sociales en Aragón, decíamos que en el marco de la descentralización política diseñada por la Constitución española, la acción social, se configura como competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas (art. 149.1.20 CE). Así fue asumida por la Comunidad de Aragón en su Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, en cita de la competencia en materia de asistencia y bienestar social. En ejercicio de dicha competencia, fue aprobada la Ley 4/1987, de 25 de marzo, de Ordenación de la Acción Social, que rigió esta materia durante no poco tiempo en nuestra Comunidad, sin perjuicio de la significativa ampliación de competencias producida ulteriormente por la reforma estatutaria llevada a cabo por la Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre, y de la aprobación de otras leyes sectoriales de interés que abordaron aspectos concretos de la acción social de la Comunidad Autónoma.

Por su parte, el Estatuto de Autonomía de Aragón aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, vuelve a recoger en su art. 71.34ª la competencia exclusiva en materia de acción social, *"que comprende la ordenación, organización y desarrollo de un sistema público de servicios sociales que atienda a la protección de las distintas modalidades de familia, la infancia, las personas mayores, las personas con discapacidad y otros colectivos necesitados de protección especial"* y, en congruencia con ello, en apoyo y como consecuencia y adicionalmente a ello, dentro del Capítulo II de su Título I, en el ámbito de los derechos y principios rectores, impone en el art. 23.1 que *"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"*.

En este marco estatutario, tomando también en consideración las diversas novedades legislativas existentes, y en seguimiento del Acuerdo Económico y Social para el Progreso de Aragón suscrito entre el Gobierno de Aragón y los agentes sociales, se entendió que procedía la elaboración de una nueva Ley de servicios sociales, al objeto de adecuar la definición, estructura y funcionamiento del sistema de servicios sociales a la nueva realidad social, territorial e institucional de la Comunidad Autónoma, avanzando en la universalidad del sistema, en la garantía de las prestaciones sociales, en su calidad y en la óptima articulación de la acción del conjunto de las Administraciones públicas con competencia y responsabilidad en el funcionamiento del sistema público y de la iniciativa de las entidades privadas, llamadas a colaborar en la prevención y atención de las necesidades sociales.

Así se hizo a través de la Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón. A ella nos hemos referido con anterioridad y ella es la que justifica la existencia y vida del actual proyecto y la que remite al reglamento la normación que se trata de introducir en el ordenamiento.

En su día expusimos que el ámbito de lo social se presenta como el mejor campo de juego del principio democrático en la Administración y que esta participación y colaboración entre Administración y sociedad viene caracterizada entre otras cosas, por una parte, por hallarnos ante una disciplina (los servicios sociales) que es hoy eminentemente científica, que requiere su aprendizaje en las Universidades y que comporta el empleo de sistemas y técnicas normalizadas u homologadas, y por otra parte, por el hecho de que el despliegue y la operatividad de dicha disciplina se corresponda en la generalidad de los casos con el ejercicio de un derecho por parte de los ciudadanos para así poder hacerlo, aunque la existencia de dicho derecho (al igual que las técnicas utilizadas para satisfacerlo) sean relativamente actuales y no puedan remontarse muy atrás en el tiempo.



Consejo Consultivo de Aragón

En la opción existente entre abandonar exclusivamente a decisiones privadas los costes sociales o afrontar directamente la responsabilidad de ello por parte de los poderes públicos, el liberalismo del Siglo XIX (el conocido *laissez faire*) optó claramente por la primera, aunque este esquema haya sido hoy claramente superado por el advenimiento del Estado Social de Derecho que actualmente configura nuestra Carta Magna (art.1 CE). Los valores que sustentan este Estado Social, aunque son característicos de una época en la que se evoluciona con rapidez merced a la disponibilidad de mejores comunicaciones y tecnologías y mayores medios económicos, pueden remontarse de manera remota a la Declaración Universal de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789, inspirada en la declaración de independencia estadounidense de 1776 y en el espíritu filosófico del siglo XVIII. A partir de ahí van apareciendo con cuentagotas ciertos derechos sociales en la Constitución jacobina de 1793 (trabajo, asistencia e instrucción), en el manifiesto comunista de 1848 (y paralelamente, en el Constitución francesa del mismo año), debiéndose no obstante esperar al Siglo XX para que se constitucionalice claramente el reconocimiento de los derechos sociales, como así acaeció en la Constitución de Querétaro (México) de 1917 (la primera que proclama derechos sobre bases no liberales) y, seguidamente, en la Constitución de Weimar (Alemania) de 1919 (el mismo año en el que aparece la OIT en el marco de las negociaciones del Tratado de Versalles), que es la implica un cambio radical en la concepción y función del Estado y representa el tránsito de las Constituciones del siglo XVIII a las Constituciones modernas, donde se reconocen y garantizan no solo las libertades individuales sino también los derechos basados en la solidaridad y justicia social (en España, el primer texto que formula explícitamente los derechos sociales fue la Constitución republicana de 1931), aunque hubiera de esperarse a las Constituciones aprobadas tras la segunda postguerra para que quedase formulada con evidencia y se dotase de contenido consistente a la cláusula del "Estado social", siendo a partir de tal momento cuando los derechos sociales pudieron ganar en consistencia y densidad jurídica (la queja de Kierkegaard y de algún otro filósofo existencialista sobre el no poder desarrollar las sociedades el tercero de los pilares ideológicos que impulsaron la revolución francesa y que pasaron a reflejarse ulteriormente en las Constituciones de 1946 y 1958 -la fraternidad- hubiera adquirido connotaciones totalmente diversas si hubieran podido conocer la configuración y el alcance del actual Estado social).

En la actualidad, aparece una crisis teleológica del Estado social como consecuencia de la evolución de las tecnologías y el fenómeno de la globalización (que implica el incremento del dominio de los mercados financieros y de las corporaciones multinacionales y el decremento del rol protector del Estado y la intervención de organizaciones internacionales y no gubernamentales y de particulares y empresas que modulan la inicial concepción protectora de los derechos sociales), que determina una asunción conjunta de responsabilidades entre Estado y sociedad. Hoy los servicios sociales forman un entramado en el que las Administraciones públicas disponen de infraestructuras y personal propios. Si bien, ello no evita que tengan que actuar externalizando actividades, a la vez que formulando convenios con asociaciones y fundaciones sin ánimo de lucro, con organizaciones familiares o de afectados por alguna discapacidad, así como contar con iniciativas altruistas y aportaciones de instituciones financieras y de empresas privadas. Aunque peculiarmente, el proyecto que se presenta, no persigue el desarrollo de la Ley en lo que atañe a las colaboraciones con el sector privado, quedando restringido, sustancial a aquello que puede derivarse de la denominación de la norma, esto es, la organización y funcionamiento de los Centros Sociales, con independencia que no se haya podido evitar en incidir colateralmente en otros aspectos y de ahí que el punto 2º del artículo 1 del proyecto

señale también como objeto de la norma el "*determinar las prestaciones que debe ofrecer*" cada Centro de Servicios Sociales.

En cualquier caso, los derechos sociales siguen siendo hoy derechos fundamentales y corresponde a los poderes públicos protegerlos y garantizar su realización. En este marco, se sigue caminando y progresando de manera imparable en la evolución normativa que llevó al dictado de la LSSA (no muy distante de otras leyes de servicios sociales, como la catalana 12/2007, de 11 de octubre, la vasca 12/2008, de 5 de diciembre, la gallega 13/2008, de 3 de diciembre, la castellano leonesa 14/2010, de 16 de diciembre, o la riojana 7/2009, de 22 de diciembre), así como hoy a la confección o la elaboración del proyecto que cuestionamos, cuyo alcance primordial, a nuestro modo de ver, se traduce en el incremento de la seguridad jurídica, fundamentalmente por razón de concretar una organización y un funcionamiento uniforme de los Centros de Servicios Sociales que carecía de la necesaria precisión.

Con independencia de que cada persona y cada conjunto social en el tiempo y el espacio poseamos comprensiones diversas de lo que constituye el bienestar social, los ciudadanos son cada vez más conscientes de la interrelación existente entre el individuo y su entorno y de que no puede haber bienestar individual totalmente ajeno a un bienestar social. Salvo que concurrieran circunstancias económicas absolutamente imprevisibles en la actualidad es ya muy difícil que en sociedades como la nuestra pueda dar marcha atrás en materia de servicios sociales y en el desarrollo de valores tendentes a incrementar la calidad de la vida del conjunto de la sociedad y a generar mayores cotas de satisfacción humana. Así vienen mostrándolo hasta ahora los crecimientos en necesidades y en servicios que pone de manifiesto el Plan Estratégico de Servicios Sociales.

IV

Sobre los contenidos materiales del proyecto

En cuanto a los concretos contenidos del proyecto, el texto que se nos presenta nos sugiere las siguientes observaciones y reflexiones:

- La aparición de la normativa se revela tardía en función de las prevenciones y plazos establecidos y por la LSSA e incluso ponderando la previsión del Primer Plan Estratégico de Servicios Sociales 2012-2015, que contemplaba como primer paso a realizar el desarrollo reglamentario de la Ley. No obstante esto, en su día comentábamos, al dictaminar el Catálogo de Servicios Sociales, que el calendario de plazos establecido en la disposición final cuarta LSSA, no representa una obligación cuyo incumplimiento comporte consecuencias invalidantes. La jurisprudencia no ha configurado como plazos de caducidad ineludibles los prevenidos en una Ley para el desarrollo reglamentario de todos o alguno de sus preceptos [por razón de no derivarse así de la naturaleza del término o plazo (ver anteriores arts. 49 LPA y 63.3 LRJAP y actual art. 48 LPAC, así como SSTs 25 de abril de 1983 -RA 2036-, 20 de julio del mismo año -RA 3879, 14 de noviembre de 1986 -RA 6144- y 30 enero 1987 -RA 282-, entre otras)]. El Consejo Consultivo no puede ahora percibir razón o fundamento en virtud del cual pudieran asignarse efectos invalidatorios a la demora existente en el desarrollo reglamentario, y sin que tampoco quepa olvidar que, en nuestro caso, se inició un anterior trámite en fechas precedentes, sin que, por la razón que fuere, pudiera llegar a buen fin.



Consejo Consultivo de Aragón

- Una vez más, recordaremos que, en el ejercicio de la iniciativa normativa, el conjunto de las Administraciones Públicas actuará de acuerdo con los principios de necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia, debiendo quedar suficientemente justificada, en la iniciativa normativa la adecuación a dichos principios (art. 4.1 de la Ley 2/2011, de Economía Sostenible y, en la actualidad, art. 129.1 LPAC, imponiendo su acreditación en el preámbulo de la norma). Podríamos decir que la necesidad del proyecto que se presenta (la regla más importante), viene predeterminada por el mandato explícito impuesto por el legislador autonómico en las disposiciones finales tercera y cuarta LSSA, estableciendo un plazo para el concreto desarrollo de la Ley, y la seguridad, la transparencia y la simplicidad, al no venir explicadas en el procedimiento, cupiera que vinieran inferidas del respeto a la redacción del texto legal.

- Dentro de la diversidad de opciones que admite la redacción de las normas jurídicas, entendemos que la empleada por el proyecto que se propone, dispone del grado de precisión suficiente que requieren las Directrices de Técnica Normativa al objeto de obtener la necesaria certidumbre que exige la incidencia del principio de seguridad jurídica, con independencia de que puedan existir otras opciones para la regulación y de que la opción escogida pudiera haberse plasmado con diferenciados términos, lo que, como se comprenderá, integra una opción política, ajena al marco del Derecho. De hecho la redacción de los preceptos dispone de un marcado carácter técnico, no siendo de fácil lectura para quienes puedan ser absolutamente legos en la materia (en los ordenamientos europeos adquiere cada vez mayor relevancia la evaluación de calidad normativa, como así lo han entendido organizaciones como la OCDE y la propia UE, en sus programas sobre la *better regulation*, fundamentalmente impulsados por Gran Bretaña, entre los que destaca el conocido Informe *Maldelkern* de 2001).

- El proyecto presentado respeta la intención del legislador manifestada en la Exposición de Motivos de la LSSA al declarar que *"el sistema reposa, funcionalmente, sobre la distinción entre servicios sociales generales, destinados al conjunto de la población, y servicios sociales especializados, dirigidos a aquellas personas que requieren una atención específica, remitiendo la fijación de su estructura territorial a la futura aprobación del Mapa de Servicios Sociales, que habrá de ajustarse a la planta comarcal del territorio. El ámbito de prestación de los servicios sociales generales vendrá constituido por las áreas básicas de servicios sociales, y se prevé el establecimiento de un Centro Comarcal o Municipal de Servicios Sociales en cada área, pudiéndose determinar el ámbito de prestación de los servicios especializados con alcance supacomarcal, de acuerdo con las circunstancias geográficas, demográficas y de comunicación que concurran en cada caso"*.

Halla acomodo, asimismo, a lo prevenido en el art. 14.4 (Los centros podrán ser municipales y comarcales. Existirá un Centro Comarcal de Servicios Sociales en cada área básica de servicios sociales, de acuerdo con lo que establezca el Mapa de Servicios Sociales de Aragón. Igualmente, en los municipios mayores de 20.000 habitantes, existirá, al menos, un Centro Municipal de Servicios Sociales). Al art. 19.5 (El número, denominación

y ámbito territorial de cada una de las áreas básicas de servicios sociales en que se estructure el nivel de servicios generales lo determinará el Mapa de Servicios Sociales, que corresponde aprobar al Gobierno de Aragón) y al art 20. (1. El Gobierno de Aragón, al aprobar el Mapa de Servicios Sociales, debe establecer la organización territorial para la prestación de los servicios sociales especializados, de acuerdo con los principios establecidos para la estructura territorial del Sistema. 2. La organización territorial tendrá en cuenta las demarcaciones territoriales comarcales, así como las características geográficas, demográficas y de comunicación de un determinado territorio que incidan en ella).

- El lenguaje empleado en el proyecto no es de excesivo rigor jurídico, pero se presenta apto para satisfacer el objetivo perseguido, como también lo parece su estructura, asentada sobre la base de una organización territorial, con dos clases de espacios, estructurales o permanentes (área básica y sector) y dos coyunturales y moldeables (zonas y áreas especiales) y una mixta y singular, la Comunidad Autónoma, sólo para servicios sociales especializados; una organización funcional (atención general y especializada); y cuatro niveles de proximidad (máximo, alto, medio y bajo). El articulado del Decreto se configura a modo de explicación de los dos anexos (son los que diseñan el mapa) y del modo en que opera cada uno de ellos. El mapa descrito en el Anexo I carece no obstante de una representación gráfica que debería haber acompañado al Decreto.

- Aceptada la peculiaridad del texto, su debida conexión con el resto de Decretos que también desarrollan la LSSA, su corrección global, incluido el abanico de servicios, ayudas, prestaciones y programas descritos por el artículo 14, solo llamaríamos la atención sobre una eventual corrección de lo siguiente:

El artículo 8.2 refiere a la administración pública competente, cuando debiera hacerlo a la Administración pública competente.

El artículo 9 refiere al departamento competente cuando debiera hacerlo al Departamento competente (véase la correspondencia con la DF 1ª).

El artículo 14.1.a.3º y 4º refieren a infractores menores de 14 años y a menores infractores. Suponemos que se trata de menores a los que se imputa la comisión de uno o varios delitos tipificados en el Código Penal y que el concepto y la edad se hallan lo suficientemente delimitados y decantados como para ser utilizados en el ámbito de la asignación de prestaciones.

Dentro de las áreas básicas de servicios sociales del Anexo I, el punto 14 refiere al área básica del Aranda, cuando debiera hacerlo al área básica de Aranda

Dentro del mismo Anexo, debe sopesarse si el punto 17.2.01 debiera ser 17.2.00, dado que los subsiguientes apartados son todos sumandos de cinco en cinco.

En definitiva y en resumen, el proyecto que examinamos, dentro del abanico de posibilidades que ofertaba su elaboración, acoge una que pudiera ser ubicada en el marco de los contenidos del ordenamiento y por ello entendemos que debemos informarlo favorablemente.



Consejo Consultivo de Aragón

Por cuanto antecede, el Pleno del Consejo Consultivo de Aragón emite el siguiente DICTAMEN:

Que en la medida en que hayan sido respetadas las reglas de tramitación y sea atendida la advertencia de legalidad efectuada en relación a la preceptividad del informe del Departamento de Hacienda, y sin perjuicio de las sugerencias formuladas, procede informar favorablemente el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Mapa de Servicios Sociales Aragón.

Zaragoza, a trece de marzo de dos mil diecisiete.



EL PRESIDENTE,

Fdo.: Ramón Salanova Alcalde

LA SECRETARIA,

Fdo.: Lucía Saavedra Martínez

