

DE JUSTICIA

Firmado por: Mª LUISA GUILLEN FLETA, JUAN CARLOS ZAPATA HÍJAR, JUAN JOSÉ CARBONERO REDONDO, JESÚS MARÍA ARIAS JUANA

13:01 19/06/2020 Fecha: 1

CSV:

Doc.



SECCION Nº 1 DE LA SALA DE LO **CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DEL** TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE **ARAGON**

C/ Coso, 1, Zaragoza

Zaragoza

976 208 351, 976 208 350 Teléfono:

Email .:

tribunalsuperiorcontenciosos1zaragoza@

iusticia.aragon.es PO185 Modelo:

Sección: B2

Proc.: PROCEDIMIENTO ORDINARIO

0000043/2018

5029733320180000153 Sentencia 000269/2020 Resolución:

NOT.22-06-20

Puede relacionarse telemáticamente con esta Admón. a través de la sede electrónica (personas jurídicas) https://sedejudicial.aragon.es/

Intervención:	Interviniente:	Procurador:	Abogado:
Demandante	ASOCIACION ESTATAL	MARIA DEL MAR	YOLANDA PUIGGROS
	DE ENTIDADES DE	PASCUAL OBIS	JIMÉNEZ DE ANTA
	SERVICIOS DE		
	ATENCION A		
	DOMICILIO-ASADE		
Demandado	GOBIERNO DE		LETRADO DE LA
	ARAGON		COMUNIDAD
			AUTÓNOMA DE
			ARAGON

SENTENCIA Nº 000269/2020

En Zaragoza a 17 de junio de 2020, en nombre de S.M. el Rey y habiendo visto los presentes autos la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, constituida por los Ilmos. Sres:

Presidente.

- D. Juan Carlos Zapata Híjar, ponente de esta resolución.
- Magistrados.
- D. Jesús María Arias de Juana.
- D. Juan José Carbonero Redondo.

I. ANTECEDENTES DE HECHO.

PRIMERO: Partes del recurso

Recurrente Asociación Estatal de Entidades de Servicio de Atención a Domicilio representada por la Procuradora Da. Maria del Mar Pascual Obis y defendido por la Letrada Da. Yolanda Puiggrós Jiménez de Anta.

Demandada la Consejería de Ciudadanía y Derechos Sociales representada y defendida por la Letrado de sus servicios jurídicos Da. Isabel Caudevilla Lafuente.

5029733001-b948596544c89f2397e9897903c976d7B9l4AA==

CSV: {



SEGUNDO: Actuación recurrida.

ORDEN CDS/2042/2017, de 30 de noviembre, por la que se regula la acción concertada en materia de prestación de servicios sociales en Aragón.

TERCERO: Procedimiento.

Se interpuso el 20 de febrero de 2018.

Demanda el 18 de mayo de 2018.

Contestación a la demanda el 29 de junio de 2018.

Conclusiones de la parte actora el 24 de septiembre de 2018.

Conclusiones de la Administración demandada el 22 de octubre de 2018. Se señaló para votación y fallo el 10 de junio de 2020 tras el cual

quedaron los autos conclusos y vistos para Sentencia.

CUARTO: Cuantía. Indeterminada.

QUINTO: Pretensiones de la parte recurrente.

- 1) La inaplicabilidad de la Ley 11/2016, de 15 de diciembre, de acción concertada para la prestación de servicios de carácter social y sanitario de Aragón en lo que hace referencia a las entidades sin ánimo de lucro y cooperativas asimiladas.
 - 2) La nulidad de pleno derecho de la Orden CDS/2042/2017.
- 3) Suscita que se plantee cuestión prejudicial ante el TJUE respecto de las siguientes cuestiones. En relación a la compatibilidad de la Ley 11/2016 con la libertad de establecimiento prevista en el artículo 49 TFUE:
- ¿Debe interpretarse el artículo 49 TFUE en el sentido de que se opone a una normativa nacional que permite, de manera discrecional y sin pasar por un procedimiento competitivo de licitación pública abierta a la participación de todos los operadores económicos, atribuir a entidades sin ánimo de lucro la gestión de servicios a las personas de carácter social o sanitario a cambio de una remuneración?

En caso afirmativo, ¿cabría considerar que razones como el fomento de la participación de las entidades sin ánimo de lucro en la organización de la prestación de servicios de interés general, constituyen razones imperiosas de interés general que justificarían este tipo de restricción?

- ¿Debe tenerse en cuenta si se pueden alcanzar dichos objetivos mediante otros medios menos restrictivos tales como, por ejemplo, la imposición de condiciones adicionales para la adjudicación del contrato público?
 - 4) En relación al artículo 15 de la Directiva de Servicios.
- ¿Cabe interpretar que dar a los poderes adjudicadores la facultad discrecional de acudir a la acción concertada para encargar la gestión de servicios de carácter social y sanitario a entidades sin ánimo de lucro equivale a condicionar el acceso a estos servicios en función de la forma jurídica en el sentido del artículo 15 de la Directiva de Servicios?

En caso afirmativo, ¿es válida, con arreglo al artículo 15.7 de la Directiva de Servicios, una normativa nacional como la normativa objeto de análisis, respecto de la que el Estado no ha notificado a la Comisión la inclusión del requisito relativo a la forma jurídica?

5) Y en relación a la compatibilidad de la Ley 11/2016 con el artículo 77 de la Directiva de Contratación Pública:

2

5029733001-b948596544c89f2397e9897903c976d7B9l4AA==

CSV:



¿es válida, con arreglo al artículo 15.7 de la Directiva de Servicios, una normativa nacional como la normativa objeto de análisis, respecto de la que el Estado no ha notificado a la Comisión la inclusión del requisito relativo a la forma jurídica?¿Cumple los requisitos del artículo 77 de la Directiva de Contratación Pública una normativa nacional que no reserva la prestación de un servicio de los allí contemplados a determinadas entidades sino que permite de manera discrecional y sin pasar por un procedimiento competitivo de licitación pública abierta a todos los operadores económicos, atribuir a entidades sin ánimo de lucro la prestación a las personas de servicios de carácter social o sanitario, habida cuenta, entre otros aspectos, de que (i) el poder adjudicador de que se trate no haya adjudicado a la organización un contrato para los servicios en cuestión con arreglo al presente artículo en los tres años precedentes; y (ii) en la convocatoria de licitación se hará referencia al presente artículo?

Resumen de los motivos de impugnación del acto recurrido.

- 1) Memoria económica insuficiente. De conformidad con el artículo 48.3 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, el proyecto de reglamento debe ir acompañado de una memoria en la que se justifique (i) la necesidad de promulgación de la norma, (ii) su inserción en el ordenamiento jurídico, (iii) el impacto social de las medidas que se establezcan en la misma y (iv) una estimación del coste a que dará lugar y su forma de financiación y como se informa por el Dictamen del Consejo Consultivo de Aragón, la memoria no cumple lo dispuesto en la norma.
- 2) La orden objeto de recurso y la Ley 11/2018 de Aragón, que desarrolla, son contrarias a la Ley de contratos del sector público y la Directiva 2014/24, y a la jurisprudencia del TJUE en la materia. Señala que la Ley 11/2018 a diferencia de otras normativas autonómicas, excluye a las empresas mercantiles de la acción concertada y que la regulación de los servicios sociales en la directiva 2014/24/UE y la Ley de contratos del sector público no está excluida del ámbito de la directiva al no tratarse de servicios de seguridad social de afiliación obligatoria. Añade que no se cumplen los criterios de eficacia presupuestaria y solidaridad que la jurisprudencia comunitaria requiere para no someter estos contratos a la normativa de contratación y que no se trata de la simple financiación u otorgamiento de ayudas a los servicios sociales, ni de servicios de emergencia, ni son servicios reservados a determinadas entidades, ni se trata de la regulación de un procedimiento específico de contratación de servicios sociales, por cuanto se discrimina a los operadores económicos con ánimo de lucro. Añade que esta regulación de Aragón, no tiene amparo en la DA 49 de la Ley de Contratos del Sector Público, que habilita a las CCAA a desarrollar normativamente instrumentos no contractuales.
- 3) La Ley 11/2016 de Aragón contraviene la Directiva sobre contratación Considera que hay infracción del artículo 49 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea y del artículo 15 de la Directiva 2006/123, de servicios. Indebida restricción de la libertad de establecimiento que no está justificada con infracción de la Directiva de Servicios.

SEXTO: Pretensiones de la Administración demandada.

Desestimación de la demanda y confirmación del acto recurrido. Dado que la norma es conforme a derecho, no considera la Administración que deba de plantearse pregunta alguna al TJUE.



CSV:



II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

PRIMERO: La insuficiencia de la memoria económica.

Sobre la memoria justificativa del Proyecto de norma el Dictamen 186/2017 del Consejo Consultivo de Aragón, dice al respecto.

Según el artículo 48.3 de la Ley 2/2009 de 11 de mayo del Presidente y del Gobierno de Aragón, "el proyecto irá acompañado de una memoria en la que se justifique la necesidad de la promulgación de la norma, su inserción en el ordenamiento jurídico, el impacto social de las medidas que se establezcan en la misma y una estimación del coste a que dará lugar y su forma de financiación". A juicio de este CONSEJO CONSULTIVO, la memoria que acompaña al proyecto de orden, cuya extensión es de apenas un folio, no ofrece información ni motivación suficiente relativa a los distintos aspectos que indica el artículo 48.3 de la LPGA ni incluye memoria económica ni de estimación de costes:

. (d) En el apartado titulado "memoria económica", de apenas dos párrafos, la memoria afirma que "la aplicación de este reglamento va a suponer una aplicación más eficiente de los recursos públicos", sin aportar estudios estadísticos o datos objetivos que motiven esta afirmación. Y por toda estimación del coste, la memoria se limita a señalar que "el impacto económico concreto y cuantificable de la aplicación de este reglamento se producirá una vez que los distintos servicios y prestaciones sean objeto de concierto social", cuando se fijen los importes de los módulos económicos de los conciertos. Parece indiscutible que la valoración exacta del coste de los conciertos sociales sólo se puede conocer en el futuro; pero es que, justamente, el objetivo de una memoria justificativa es llevar a cabo un análisis previo de las consecuencias económicas que se derivan para los agentes afectados, especialmente sobre la competencia, y su incidencia desde el punto de vista presupuestario. Dado que la propia Ley 5/2009, de Servicios Sociales (art. 26.1) encomienda al Departamento de servicios sociales, la tarea de fijar anualmente "los importes de los módulos económicos correspondientes a cada prestación susceptible de acción concertada", está claro que el Departamento proponente estaba en condiciones de analizar y valorar el impacto económico de las medidas de acción concertada que desarrolla en el proyecto de orden. La planificación es una imposición de la propia Ley 11/2016, cuya disposición adicional cuarta obliga al departamento de servicios sociales a realizar una "previsión de las prestaciones y servicios que se pretende que sean objeto de acción concertada, junto con una tasación de su coste y un informe justificativo de carecer de medios propios para su gestión", entre otros. Además, el análisis económico y presupuestario es una exigencia de los principios de buena regulación aplicables en virtud del artículo 129 de la LPAC. Pero no hay en la memoria ni siguiera un cálculo aproximado de los costes de la reforma, ni se ofrece información sobre si las medidas suponen o no incremento del gasto público y, por ende, si es necesario realizar una estimación de costes y su financiación. El artículo 129.7 de la LPAC ordena que "cuando la iniciativa normativa afecte a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, se deberán cuantificar y valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera". Como la memoria no justifica si las medidas adoptadas suponen un incremento del gasto público, no sabemos si resulta preceptivo el informe del Departamento de Hacienda y Administración Pública previsto en el artículo 15 de



ILLEN FLETA, S ZAPATA HÍJAR, ARBONERO REDONDO, A ARIAS JUANA Firmado por: Mª LUISA GU JUAN CARLO JUAN JOSÉ JESÚS MARÍA

> 13:01 Fecha: 19/06/2020

5029733001-b948596544c89f2397e9897903c976d7B9l4AA==

CSV:



la Ley 4/2017, de 10 de mayo, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón (que ya regulaba la Ley de presupuestos de 2016): "Todo proyecto normativo cuya aplicación pueda comportar un incremento de gasto en el ejercicio del año 2017, o de cualquier ejercicio posterior, deberá incluir una memoria económica detallada en la que se pongan de manifiesto las repercusiones presupuestarias derivadas de su ejecución y la forma en que se financiarán los gastos derivados de la nueva normativa, así como el informe preceptivo del Departamento de Hacienda y Administración Pública". Por eso, la SGT del Departamento de Hacienda, en su informe de fecha 12/04/2017, requirió formalmente para que "en el caso de que estuviese prevista alguna actuación de la que se pudieran derivar gastos asociados, remita la memoria económica detallada a la que se refiere el citado artículo (...) en la que consten el alcance, repercusión y coste que suponen". El departamento proponente desoye este requerimiento y, por toda motivación concluye "la no repercusión alguna en el estado de gastos del presupuesto de la Comunidad Autónoma" (informe del SGT del Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales de 08/06/2017).

En resumen, la memoria justificativa que acompaña el proyecto vulnera el artículo 48.3 de la LPGA es claramente insuficiente porque no contiene la valoración de costes que impone el artículo 129.7 de la LPAC, ni incluye la memoria económica exigida, lo cual, a juicio de este CONSEJO CONSULTIVO, constituye una tacha de ilegalidad. Como hemos reiterado en dictámenes anteriores, la memoria justificativa no es un simple trámite formal que pueda cumplimentarse en un folio, sino que es imprescindible para la adecuada comprensión de un proyecto normativo. En nuestro dictamen nº 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". La STS 7505/2006, ECLI: ES:TS:2006:750527, y la STS 5372/2016. ECLI: ES:TS:2016:5372, constatan la importancia de la memoria de impacto normativo y de la memoria económica en el procedimiento de elaboración de reglamentos (FJ. 6). Si bien ambas sentencias reconocen que no es necesario hacer "una ponderación detallada y exacta de todos los costes que pueda suponer el reglamento, pues se trata de datos cuya completa determinación puede resultar imposible en el momento de aprobarse aquel", sí que es precisa al menos "la elaboración de una estimación aproximada que tenga en cuenta las variables que puedan producirse" (FJ. 6), y esta estimación falta en el proyecto de orden que nos ocupa. Somos conscientes de que el Tribunal Supremo ha aceptado memorias en las que se afirmaba que el reglamento en cuestión "no tiene incidencia en el gasto público", pero sólo en el caso en que no se hubiera probado lo contrario, y aquí contamos con un requerimiento expreso de la SGT del Departamento de Hacienda para que el Departamento proponente elabore dicha memoria económica y dé cumplimiento al mandato legal, requerimiento que no ha sido atendido a lo largo de la tramitación de la orden.



CSV:

Doc.



Añadiremos nosotros que la STS de 20 de febrero de 2020 (ROJ 513/2020) indica: Cabe recordar, al respecto, que, conforme a una consolidada doctrina jurisprudencial de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, expuesta en la sentencia 20 de enero de 2016 (RCA 102/2017), con cita de las precedentes sentencias de 10 de marzo de 2003 (RCA 469/2001), 16 de abril de 2005, 27 de noviembre de 2006 (RCA 51/2005) y de 29 de febrero de 2012 (RC 234/2010). la inclusión en la Memoria Económica que acompaña a un proyecto de disposición administrativa de fórmulas estereotipadas sobre el nulo impacto económico o presupuestario que provocaría su aplicación, sólo tiene efectos invalidantes cuando la parte recurrente acredite que aquella apreciación era incorrecta, de donde resultaría la nulidad de la disposición si habiendo afirmado la memoria que el proyecto no tiene incidencia sobre el gasto público el recurrente hubiera probado lo contrario.

Como en el caso contemplado por la sentencia de esta Sala de 16 de abril de 2005, tiene efectos invalidantes cuando no existe referencia alguna a los efectos que sobre el gasto pudiera tener la norma aprobada. En el mismo sentido, la sentencia de esta Sala de 16 de diciembre de 2011, en el que se constató la incidencia de la disposición cuestionada sobre el gasto público, pero, en lugar de elaborar la correspondiente memoria económica, remitió su estimación a las dotaciones que se establecieran en unos futuros presupuestos generales del Estado.

Pues bien en este caso la justificación para no valorar el impacto económico es que al tratarse de entidades sin ánimo de lucro, la diferencia fundamental con la prestación tradicional a través de terceros, en aplicación de la normativa sobre contratos públicos, es que se retribuyen los costes variables y fijos de la prestación o el servicio excluyendo el beneficio industrial, por lo que la aplicación de este reglamento va a suponer una aplicación más eficiente de los recursos públicos.

Sin embargo, como pone de manifiesto la asociación recurrente en su demanda "existen datos objetivos que lo desmienten, puesto que la ORDEN CDS/515/2018, de 7 de marzo, por la que se establecen los precios de las plazas contratadas o concertadas por el Instituto Aragonés de Servicios Sociales, en ejercicio de sus competencias en materia de Acción Concertada, establece la misma tarifa por servicio tanto para la acción concertada como para la contratación pública. Lo cual nos lleva a la siguiente pregunta: si las tarifas a abonar resultan ser las mismas para la acción concertada (que se limita, se supone, al reembolso de costes) que para la contratación de empresarios (que retribuye unos gastos generales y un margen de beneficio, por pequeño que sea), ¿cómo puede hablarse de una "aplicación más eficiente" de los recursos públicos?"

Como se ve la justificación para no valorar el coste de la aplicación del Reglamento hace estado de la cuestión y lo funda en un dato que la realidad desmiente, como es el hecho de que los costes son inferiores los de acción concertada a los de las entidades sometidas a contratación pública, cuando como vemos las tarifas son las mismas, por lo que el coste no parece que vaya a ser inferior. Es por tanto fundamental para asegurar la buena administración y el acierto de la decisión reglamentaria, conocer los costes que generará la aplicación de la norma. No hacerlo, como ocurre en este caso, equivale a la carencia absoluta de memoria económica, que como con acierto indica el Consejo Consultivo, debe determinar la nulidad de la Orden, en base a la jurisprudencia citada. Por ello no podemos asumir que esta insuficiente memoria es un defecto



Fecha: 19/06/2020 13:01

5029733001-b948596544c89f2397e9897903c976d7B9l4AA==

SSV:



subsanable, o vicio de anulabilidad, como dice la Administración en su contestación pues una u otra memoria, puede hacer variar el contenido del provecto.

Sorprende igualmente que el Departamento que aprueba la Orden recurrida, desatienda los razonados, justificados y denunciados vicios de legalidad entre los que se encuentra el que motiva la estimación de esta demanda, cuando precisamente es el órgano consultivo superior del que se dota la propia Administración autonómica para evitar situaciones como la estimación del presente recurso.

Al estimar el recurso decaen el resto de motivos de impugnación suscitados y la solicitud de cuestión prejudicial que ha quedado indicada.

SEGUNDO: De conformidad a lo dispuesto en el art. 139 de la LRJCA, procede hacer expresa imposición de las costas causadas a la Administración demandada con el límite por todo concepto de 1.500 euros.

III. FALLO.

ESTIMAR EL **PRESENTE RECURSO** No **EN** 43/2018, **CONSECUENCIA:**

PRIMERO: DECLARAR NO SER CONFORME A DERECHO LA ORDEN RECURRIDA QUE SE ANULA.

SEGUNDO: HACER EXPRESA IMPOSICIÓN DE LAS COSTAS DEL PRESENTE RECURSO A LA ADMINISTRACIÓN DEMANDADA CON EL LÍMITE ALUDIDO.

Notifíquese esta Sentencia a las partes personadas, incorpórese al Libro de Sentencias de esta Sección y llévese testimonio a los autos principales.

Una vez firme, COMUNÍQUESE ESTA SENTENCIA en el plazo de DIEZ DÍAS al órgano que realizó la actividad objeto del recurso, para que el citado órgano:

- 1. Acuse recibo de la comunicación, en idéntico plazo de DIEZ DÍAS desde su recepción, indicando a este Tribunal, el órgano responsable del cumplimiento del fallo de la Sentencia.
- 2. Lleve a puro y debido efecto y practique lo que exija el cumplimiento del fallo de la Sentencia.

Así por esta nuestra Sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos, los Ilmos Sres. Magistrados D. Juan Carlos Zapata Híjar, D. Jesús María Arias Juana y D. Juan José Carbonero Redondo de la Sección Primera de esta Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón.



Firmado por: Mª LUISA GUILLEN FLETA, JUAN CARLOS ZAPATA HÍJAR, JUAN JOSÉ CARBONERO REDONDO, JESÚS MARÍA ARIAS JUANA

13:01 Fecha: 19/06/2020

5029733001-b948596544c89f2397e9897903c976d7B9l4AA==

CSV:



DILIGENCIA DE PUBLICACION. - En ZARAGOZA, 17 de junio del 2020. La extiendo yo, LA LETRADA DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA, haciendo constar que el Ilmo Sr. Magistrado Ponente de esta Sección y Sala hace entrega de sentencia de fecha 17-junio-2020 deliberada por los Magistrados referidos en la misma. Una vez firmada electrónicamente se procede a la notificación a las partes, haciéndoles saber que contra la presente resolución podrá interponerse RECURSO DE CASACIÓN ante el Tribunal Supremo por infracción de norma estatal o de la Unión Europea o recurso de casación ante este tribunal por infracción de derecho autonómico, según lo previsto en los artículos 86 y siguientes de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, redacción dada por la LO 7/2015, de 21 de julio. Recurso que se preparará ante esta Sala, en el plazo de 30 DÍAS contados desde el siguiente a la notificación de la resolución, por escrito que deberá cumplir los requisitos del artículo 89 del citado texto legal. Previo depósito de 50 euros conforme a la disposición adicional decimoquinta de la LOPJ, en la Cuenta de Consignaciones de esta Sección del Banco Santander, número 4897000093004318, debiendo indicar en el campo concepto del Resguardo de ingreso "Recurso", Código 24, Tipo Casación, con el apercibimiento de no admitirse a trámite el recurso cuyo deposito no esté constituido, salvo las excepciones establecidas para las Administraciones Publicas y el Ministerio Fiscal. Doy fe.

La difusión del texto de este documento a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutela o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda. Los datos personales incluidos en este documento no podrán ser cedidos ni comunicados a terceros. Se le apercibe en este acto que podría incurrir en responsabilidad penal, civil o administrativa.

