



18 de juliol de 2023

El secretari del Govern

Acord

del Govern pel qual s'aprova la memòria preliminar de l'Avantprojecte de Llei del Sistema de Serveis Socials de Catalunya.

L'article 36.2 de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, estableix que la tramitació d'un projecte de Llei requereix l'acord previ del Govern sobre l'oportunitat de la iniciativa i s'inicia a proposta del departament o dels departaments interessats, als quals correspon elaborar l'avantprojecte de Llei corresponent.

L'Acord del Govern de 22 de gener de 2019, relatiu a l'oportunitat de les iniciatives legislatives del Govern i a la seva consulta pública, determina que l'acord previ del Govern sobre l'oportunitat d'elaborar un avantprojecte de Llei ha de contenir una memòria preliminar, i n'estableix el contingut.

Per tot això, a proposta del conseller de Drets Socials, el Govern

Acorda:

Aprovar la memòria preliminar de l'Avantprojecte de Llei del Sistema de Serveis Socials de Catalunya, que s'adjunta com a annex.

Annex

Memòria preliminar de l'Avantprojecte de Llei del Sistema de Serveis Socials de Catalunya

1. Els problemes que es pretenen solucionar.

La configuració dels serveis socials a Europa com a serveis d'interès general permet flexibilitzar les normes del mercat interior, ja que no es consideren activitats econòmiques d'acord amb l'article 106.2 del Tractat de funcionament de la Unió Europea. Els serveis d'interès general han de respondre als principis d'universalitat, igualtat d'accés, equitat, continuïtat de les prestacions, transparència i qualitat. Els és aplicable el protocol núm. 26 del Tractat de Lisboa, que en l'article 2 estableix que les disposicions dels tractats no han d'afectar de cap manera la competència dels estats membres per prestar, encarregar i organitzar serveis d'interès general que no tinguin caràcter econòmic.

Els estats membres de la Unió Europea són competents per organitzar els seus serveis sanitaris i de prestacions socials, i poden determinar el grau de protecció de la salut pública i assistencial que pretenen garantir i la manera d'assolir-lo. Tanmateix, han d'aplicar el principi de no-discriminació, la llibertat de circulació de les persones i, si escau, la normativa contractual pública que contenen la Directiva 2014/23/UE del Parlament Europeu i del Consell Europeu, de 26 de febrer de 2014, relativa a l'adjudicació de contractes de concessió, i la Directiva 2014/24/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 26 de febrer de 2014, sobre contractació pública i per la qual es deroga la Directiva 2004/18/CE.

D'una banda, la Directiva 2014/24/UE esmentada determina uns règims de concertació específica per als serveis socials i altres serveis específics. A més, reconeix una àmplia llibertat als estats membres per establir el règim jurídic que considerin més adequat a la naturalesa i finalitat d'aquests serveis —règim de naturalesa contractual o no contractual— sota els principis de publicitat, lliure concurrència i no-discriminació.

D'altra banda, la Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials, estableix que la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública està integrada tant per serveis de titularitat pública com per serveis de titularitat privada acreditats i concertats per l'Administració. Per prestar aquests serveis als ciutadans, s'han hagut d'incrementar les places concertades —que han hagut de créixer exponencialment—, i en aquest context la complexitat dels tràmits de la normativa de contractes del sector públic no ha estat operativa.

D'acord amb aquest marc normatiu, la disposició addicional tercera del Decret Llei 3/2016, de 31 de maig, de mesures urgents en matèria de contractació pública, determina que els serveis socials que regula la Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials, es poden gestionar, entre d'altres, mitjançant fórmules no contractuals de concert social i de gestió delegada. S'entén com

a concert social la prestació de serveis socials de la xarxa de serveis socials d'atenció pública a través de tercers titulars dels serveis i establiments en els quals es prestin amb finançament, accés i control públics, i s'ha d'atendre els principis d'atenció personalitzada i integral, arrelament de la persona a l'entorn d'atenció social, elecció de la persona i continuïtat en l'atenció i la qualitat. Per això, preveu que es podran establir com a requisits, clàusules, mesures de preferència o mesures de discriminació positiva, criteris socials, de qualitat, d'experiència i trajectòria acreditada, i els altres que es determinin reglamentàriament. Pel que fa a la gestió delegada, es defineix com la prestació de serveis socials de la xarxa de serveis socials d'atenció pública en establiments de titularitat de l'Administració pública, a través de tercers, en els termes i en les condicions que li encomani l'Administració pública titular de l'establiment o servei. Aquest Decret llei també determina que per a l'establiment de concerts socials s'ha de donar prioritat, quan existeixin anàlogues condicions d'eficàcia, qualitat i rendibilitat social, a les entitats sense ànim de lucre.

A més, la mateixa disposició estableix que el Govern de la Generalitat de Catalunya ha de desenvolupar reglamentàriament el sistema de tramitació de sol·licituds, la vigència o la durada màxima, les causes d'extinció, les obligacions de les entitats que prestin el servei i de les administracions públiques que hagin atorgat el concert social o la gestió delegada, la submissió al dret administratiu, el nombre de places concertades o de gestió delegada i altres condicions a les quals s'han de sotmetre els concerts socials i les gestions delegades, que han de respectar els principis de publicitat, concurrència, igualtat i no-discriminació.

En desplegament d'aquestes previsions, es va aprovar el Decret 69/2020, de 14 de juliol, d'acreditació, concert social i gestió delegada en la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública. Aquest Decret regula el model actual per a la provisió de serveis socials públics mitjançant les fórmules del concert social i la gestió delegada, que s'estableixen com a preferents i diferenciades del règim jurídic propi de les modalitats contractuals, les quals també es poden utilitzar per a la provisió dels serveis de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública.

El concert social és el sistema de provisió dels serveis socials mitjançant el qual els serveis socials de titularitat privada passen a formar part de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública, mentre que la gestió delegada és el sistema de provisió dels serveis socials mitjançant el qual els serveis socials de titularitat pública són gestionats per les entitats de serveis socials privades i passen a formar part de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública.

Tot i l'avenç que ha suposat aquest Decret en la configuració del marc jurídic de les formes de provisió no contractuals, l'experiència que s'ha assolit a l'hora d'implementar-lo ha permès identificar els aspectes que poden ser objecte de canvi o de millora en la provisió dels serveis socials mitjançant fórmules no contractuals.

En aquest sentit, atès que els instruments actuals són limitats, cal explorar altres instruments de

col·laboració i cooperació, sobretot amb les entitats del tercer sector social i l'Administració local, que per les seves característiques requereixen uns instruments específics que no desenvolupa la normativa vigent. Així mateix, a fi de garantir més qualitat en el Sistema, la nova regulació ha de preveure fórmules innovadores per assolir objectius de polítiques socials, orientades en alguns casos a la consecució de resultats i a la necessitat d'estructurar el Sistema de Serveis Socials de Catalunya amb diverses modalitats de provisió no contractuals, com ara el concert social, el conveni i, en casos determinats, la provisió directa.

A més, s'ha detectat que la gestió dels serveis socials que són titularitat de la Generalitat requereix una adaptació de les fórmules organitzatives vigents, a fi de potenciar els centres propis i aconseguir-hi millores de gestió i qualitat. Calen propostes organitzatives més àgils, que contribueixin a potenciar els serveis que presta el Departament. En aquest sentit, s'ha de reforçar, promoure i coordinar la gestió pública dels serveis socials. Per això, aquesta iniciativa hauria d'incorporar solucions organitzatives, com ara la creació d'una agència pública de serveis socials de Catalunya, per complir aquestes finalitats, així com prestar els serveis de titularitat pública del Sistema de Serveis Socials de Catalunya que corresponen al departament competent en aquesta matèria.

D'altra banda, els i les professionals del sector dels serveis socials han hagut de suportar els darrers anys una càrrega elevada de treball davant l'augment de la demanda dels usuaris de serveis socials. Per desenvolupar un servei de qualitat, els i les professionals han de tenir un fort component vocacional, sobretot si es considera el contacte directe amb les persones ateses. En definitiva, per disposar d'un nombre apropiat de professionals amb una preparació adequada, cal incentivar l'accés a aquestes professions, la qual cosa implica prestar els serveis en unes condicions laborals equiparables a les d'altres operadors.

Per això, un altre element important que pretén abordar aquesta iniciativa és l'avenç necessari en el reconeixement professional del personal d'atenció a la dependència, per garantir la qualitat en l'ocupació i la prestació dels serveis a les persones usuàries, així com l'estabilitat en el sector, i millorar les condicions de treball i salarials. Aquest reconeixement, que ha d'anar lligat a uns requisits de formació i preparació, entre d'altres, és clau perquè les persones professionals puguin oferir serveis de qualitat als usuaris i a les usuàries dels serveis socials. Així mateix, s'ha de fomentar el coneixement i el reconeixement de la societat en relació amb les professions vinculades a aquest àmbit.

També cal tenir en compte que el Decret 69/2020 esmentat es va aprovar com a desenvolupament reglamentari del Decret llei 3/2016, de 31 de maig, de mesures urgents en matèria de contractació pública, que es va aprovar amb una regulació de mínims per afrontar amb caràcter immediat la necessitat extraordinària i urgent en els sistemes de provisió dels serveis socials.

Posteriorment a la seva entrada en vigor, es va aprovar la Llei 5/2020, del 29 d'abril, de mesures

fiscals, financeres, administratives i del sector públic i de creació de l'impost sobre les instal·lacions que incideixen en el medi ambient. La disposició final segona d'aquesta Llei preveu la revisió del marc legal regulador de les formes de gestió no contractuals en matèria de prestació de serveis socials i sanitaris i, concretament a l'apartat 1, ordena que el Govern ha d'aprovar, en el termini de dos anys, un projecte de llei per revisar el marc regulador de la gestió concertada de naturalesa no contractual per a la prestació de serveis de caràcter social.

Per això, és necessari tramitar aquesta iniciativa legislativa per donar compliment al mandat del Parlament de Catalunya i regular la matèria mitjançant una llei ordinària.

Així mateix, el marc normatiu en què s'insereix aquesta iniciativa es troba, entre d'altres, en els articles 15 a 19 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC), que regulen els drets de les persones, les famílies, les persones grans, els menors i les dones, i concretament en l'article 24 de l'EAC, relatiu als drets en l'àmbit dels serveis socials, que reconeix, entre d'altres, el dret de totes les persones a accedir en condicions d'igualtat a les prestacions de la xarxa de serveis socials de responsabilitat pública (article 24.1) i el dret de les organitzacions del tercer sector social a complir les seves funcions en els àmbits de la participació i la col·laboració socials (article 24.4). Aquest precepte s'inclou en el capítol I del títol I de l'EAC i, per tant, la regulació essencial i el desplegament directe d'aquest dret s'ha de fer per llei del Parlament, en virtut de l'article 37.3 de l'EAC.

El context normatiu i de necessitats organitzatives i socials esmentat, juntament amb la necessitat d'aplicar l'experiència que s'ha assolit amb la implementació del Decret 69/2020, de 14 de juliol, justifiquen aquesta iniciativa legislativa per configurar el model legal de les formes de provisió no contractuals en les polítiques socials de Catalunya.

2. Els objectius que es volen assolir.

2.1 Objectiu general

Els objectius generals d'aquesta iniciativa normativa són:

- Aprofundir en les possibilitats d'utilització de noves fórmules de provisió i relació per a la prestació dels serveis socials a les persones.
- Dotar d'estabilitat el sector i promoure el reconeixement laboral, retributiu i social necessari de les persones professionals.
-
- Garantir que les entitats de serveis socials compleixen els estàndards de qualitat exigibles, de manera que amb el finançament, l'accés i el control públics, d'acord amb els principis de transparència, publicitat, concurrència, igualtat i no-discriminació, es pugui donar una resposta eficaç, àgil, adequada i de qualitat a les necessitats d'atenció personalitzada i integral de les persones.

2.2 Objectius específics

El 31 de juliol de 2020, la Generalitat de Catalunya, la Taula d'Entitats del Tercer Sector Social de Catalunya i La Confederació Empresarial del Tercer Sector Social de Catalunya van subscriure l'Acord per una Catalunya social. El punt 5 de l'apartat Enfortiment del sector social de l'Acord esmentat preveu l'elaboració d'un projecte de Llei d'acció concertada que reordeni, en conjunt, el marc regulador de l'acció concertada de naturalesa no contractual per a la prestació de serveis de caràcter social, el qual s'ha d'elaborar amb el consens necessari.

Així mateix, l'Avantprojecte de Llei que es preveu tramitar també té per objecte establir les bases dels compromisos generals de l'Acord sectorial de bases per a la construcció d'un sistema de serveis socials propi de Catalunya, que van signar l'1 de juny de 2023 el Departament de Drets Socials, representants de les entitats proveïdores de la Xarxa de Serveis d'Atenció Pública i els sindicats. Aquest Acord té el propòsit principal d'avançar per construir un sistema públic de serveis socials centrat en l'atenció a les persones, que permeti millorar la qualitat dels serveis i les condicions laborals dels treballadors i de les treballadores, i dotar d'estabilitat i sostenibilitat el sector. A més, preveu els compromisos i la col·laboració entre les parts signants per fixar qualsevol sistema de provisió contractual o no contractual, en règim de col·laboració o subvenció, o qualsevol altre instrument de relació.

En aquest sentit, tenint en compte els problemes identificats en el punt 2 d'aquesta memòria i les necessitats detectades, els objectius específics que es pretenen amb aquesta iniciativa són:

- Donar compliment al mandat del Parlament de Catalunya que inclou la Llei 5/2020, del 29 d'abril, i dotar de més seguretat jurídica les formes de provisió del Sistema de Serveis Socials.
- Adequar el marc normatiu en matèria d'acció concertada a totes les necessitats que han anat sorgint en l'aplicació del Decret 69/2020, de 14 de juliol.
- Potenciar el paper de les entitats sense ànim de lucre en la provisió dels serveis socials.
- Atendre els principis d'atenció personalitzada i integral.
- Atendre els principis d'arrelament de la persona a l'entorn d'atenció social.
- Atendre els principis d'elecció de la persona i continuïtat en l'atenció i la qualitat.
- Aconseguir una tramitació més eficient i eficaç, més coherent amb les característiques pròpies dels serveis socials.

3. Les possibles solucions alternatives normatives i no normatives.

3.1 Opció de “no fer res”

Cal posar de manifest que en els darrers anys s'han emprat diferents fórmules amb l'objectiu de millorar la qualitat dels serveis socials. Així, d'acord amb la normativa vigent, el Departament de

Drets Socials ha anat aprovant successivament ordres que han recollit l'increment dels preus, amb la finalitat de fer front a la sostenibilitat del sector en tot moment. El Decret 69/2020, de 14 de juliol, i l'Ordre TSF/218/2020, de 16 de desembre, per a la provisió dels serveis de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública, també han regulat el sistema d'acreditació per poder formar part d'aquesta Xarxa, la qual comporta uns estàndards de qualitat superiors als de l'autorització per prestar serveis socials.

Tanmateix, la complexitat en la provisió de serveis socials i la diversitat dels agents que hi intervenen fan indispensable regular les formes de provisió i relació amb l'Administració de la Generalitat mitjançant un marc normatiu estructural, que atengui les diferents necessitats socials i econòmiques.

Per aquesta raó, es considera que l'opció de “no fer res” o continuar duent a terme mesures parcials no donaria compliment a les necessitats de les entitats, la ciutadania i l'Administració de la Generalitat.

Així mateix, atès el contingut de la disposició final segona de la Llei 5/2020, del 29 d'abril, de mesures fiscals, financeres, administratives i del sector públic i de creació de l'impost sobre les instal·lacions que incideixen en el medi ambient, es considera que l'opció de “no fer res” no és una alternativa viable, ja que el Govern incompliria el manament legal de proposar al Parlament la regulació d'aquesta matèria mitjançant un projecte de llei.

3.2 Opció normativa preferida

L'opció preferida és l'instrument necessari en què s'articula aquesta opció. Consisteix en la redacció d'un avantprojecte de llei que reguli el Sistema de Serveis Socials de Catalunya i, sobretot, les fórmules no contractuals per a la provisió de serveis socials per a les persones.

En aquest sentit, es preveu un nou model amb fórmules innovadores, diferents de les contractuals i de les d'acció concertada (concert social i gestió delegada), com ara el bo d'impacte social i el conveni singular de col·laboració.

El bo d'impacte social tindria la finalitat de generar un impacte social positiu mitjançant uns objectius de polítiques socials prèviament definits per a un període de llarga durada. A través d'un mesurament adequat de la gestió de l'impacte produït, hauria de permetre, amb risc o sense, recuperar la inversió o una retribució per resultats utilitzant models de costos objectius transparents. Es podria subscriure amb entitats d'iniciativa social.

El conveni singular de col·laboració consistiria en una cooperació directa de les associacions de voluntariat, les entitats d'economia social i altres organitzacions de caràcter associatiu sense ànim de lucre i amb finalitats de solidaritat en la prestació de determinats serveis socials, d'acord amb

la planificació i la legislació establertes en l'àmbit social, a fi de millorar l'eficiència en la prestació dels serveis socials, sense que les condicions de cooperació impliquin l'obtenció de cap benefici per les seves prestacions.

En cas que s'aprovi com a llei al Parlament, la normativa suposarà un avenç en la regulació de la matèria, atès que recollirà totes les millores i necessitats detectades que han derivat de l'experiència en l'aplicació del Decret 69/2020, de 14 de juliol.

A més, el fet de regular aquesta matèria mitjançant una norma amb rang legal aporta estabilitat al marc normatiu i més seguretat jurídica a les administracions públiques i la ciutadania.

Es preveu que aquesta regulació permeti agilitar els procediments i atendre els principis d'atenció personalitzada i integral, d'arrelament de la persona a l'entorn d'atenció social i d'elecció de la persona, entre d'altres.

El projecte normatiu ha de tenir en compte els aspectes següents:

- Determinació dels requisits de les entitats que poden proveir serveis concertats, entre els quals destaquen els següents: estar inscrites en el Registre d'entitats, serveis i establiments socials, estar acreditades, disposar de solvència tècnica i financera, i tenir una experiència mínima.
- Distribució de places amb garantia de manteniment de l'equilibri territorial.
- Distribució equitativa entre les entitats acollides al règim de concertació social, que garanteixi l'atenció a les persones usuàries amb necessitats especials d'atenció.
- Atorgament de places a les entitats segons el nombre d'usuaris atesos que hagin accedit al servei mitjançant el procediment fixat per l'Administració competent, així com el nombre d'usuaris que hagin sol·licitat la plaça a l'entitat per al servei objecte del concert.
- Priorització, en tots els casos, de la continuïtat dels usuaris atesos i de la llista d'espera, i atenció, quan sigui possible, a l'elecció de l'usuari.
- Priorització i potenciació de les entitats sense afany de lucre, per enfortir el teixit social en les fórmules no contractuals de provisió de serveis socials, en les quals aquestes entitats desenvolupen un paper essencial.
- Priorització de l'atenció a les persones en situació de major vulnerabilitat.

4. Els impactes més rellevants de les diferents opcions considerades

4.1 L'impacte sobre l'Administració de la Generalitat.

No es preveu cap impacte pressupostari significatiu sobre la Generalitat per l'aprovació de la futura llei, ja que els recursos econòmics destinats a la prestació dels serveis que cal proveir seran els mateixos que s'han previst fins ara.

4.2 L'impacte sobre les administracions locals, tenint en compte la seva dimensió i el règim especial de Barcelona.

La regulació de fórmules no contractuals, així com la simplificació dels tràmits per proveir els serveis socials, tindrà un impacte positiu per a les entitats locals, que podran aplicar les fórmules plantejades amb més seguretat jurídica.

Es preveu que la iniciativa normativa s'apliqui al municipi de Barcelona. Es requerirà, entre d'altres, la participació necessària de l'Ajuntament de Barcelona i del Consorci de Serveis Socials de Barcelona, ens públic constituït per la Generalitat i l'Ajuntament de Barcelona, i es tindran en compte les competències que la Carta Municipal de Barcelona atribueix a aquest municipi en matèria de serveis socials (capítol X).

4.3 L'impacte sobre les mesures d'intervenció administrativa i des de la perspectiva de la reducció de càrregues administratives per als ciutadans i per a les empreses.

Amb aquesta iniciativa es preveu un impacte positiu sobre les administracions públiques, les entitats prestadores de serveis i la ciutadania, ja que ordenarà les formes de provisió, reforçarà la simplificació administrativa dels tràmits i reduirà les càrregues administratives. Cal considerar que té per objecte regular un sistema més àgil que el de contractació administrativa i aportar més seguretat jurídica (com a sistema amb rang legal).

4.4 Els impactes econòmics, socials o ambientals rellevants que no s'hagin valorat als apartats anteriors.

Com ja s'ha especificat, la iniciativa no hauria de tenir un impacte pressupostari o econòmic rellevant, ja que la regulació de les formes de provisió d'entrada no té un impacte directe en els imports de les contraprestacions econòmiques.

Com a impacte social important destaca l'enfortiment del teixit social en les fórmules no contractuals de provisió de serveis socials, en el qual les entitats sense afany de lucre tenen un paper essencial.

Així mateix, la regulació legal d'aquesta matèria ha d'incidir en la millora de les condicions de les persones professionals i en la qualitat dels serveis socials, fet que repercutirà en un augment del benestar de les persones usuàries dels serveis socials i, en general, en una millora social.

5. La procedència d'efectuar una consulta pública prèvia o bé la justificació de les excepcions que hi puguin concórrer, així com la valoració de la necessitat d'emprar, en el seu cas, altres eines i canals de participació complementaris a la publicació en el Portal de la Transparència.

És procedent fer una consulta pública prèvia, ja que en aquest cas no concorre cap excepció per a la realització d'aquest tràmit. A més, es considera molt convenient per la repercussió i les implicacions de l'opció normativa preferida.

La consulta pública estarà oberta al conjunt de la ciutadania i a les organitzacions. Es creu especialment convenient obtenir el parer d'ens locals, associacions representatives, proveïdors i entitats prestadores dels sistemes de serveis socials i professionals experts i amb competències relacionades amb la contractació administrativa i fórmules no contractuals, així com altres entitats, institucions i òrgans potencialment implicats.

Per instar a la participació s'enviaran correus electrònics als representants de les entitats de serveis socials, als proveïdors i a les organitzacions més representatives dels sectors socials, i també se'n farà difusió a les xarxes socials i al web del Departament de Drets Socials.