



**Informe 4/2024, de 28 de febrer, de la Junta Consultiva de Contractació Pública de Catalunya (Ple), sobre l'Avantprojecte de llei dels instruments de provisió del Sistema Públic de Serveis Socials**

## **ANTECEDENTS**

I. El secretari general del Departament de Drets Socials ha tramès una petició d'informe a aquesta Junta Consultiva de Contractació Pública de Catalunya sobre l'Avantprojecte de llei dels instruments de provisió del Sistema Públic de Serveis Socials, a la qual s'adjunta la darrera versió del text i l'informe preliminar de l'Assessoria Jurídica del Departament de Drets Socials emès en relació amb la dita norma.

II. D'acord amb l'article 3.1.b del Decret 118/2023, de 27 de juny, pel qual s'estableix la composició i el règim jurídic de la Junta Consultiva de Contractació Pública de Catalunya, aquesta Junta Consultiva informa amb caràcter preceptiu sobre els projectes de disposicions normatives de caràcter general de la Generalitat de Catalunya en matèria de contractació pública. D'altra banda, l'article 8.1.a del mateix Decret atribueix al Ple de la Junta Consultiva l'aprovació d'aquests informes.

## **CONSIDERACIONS JURÍDIQUES**

I. Les competències d'aquesta Junta, com a òrgan consultiu específic en matèria de contractació pública, circumscriuen l'abast d'aquest informe a analitzar si les previsions que conté l'Avantprojecte de llei s'ajusten a la normativa en la dita matèria. En aquest sentit, cal precisar que no s'entren a valorar aspectes relatius a l'adequació de l'Avantprojecte de llei a la normativa de procediment d'elaboració de les disposicions de caràcter general, la qual ha de ser valorada pels serveis jurídics competents.

Amb caràcter previ a l'anàlisi dels diferents preceptes de l'Avantprojecte per tal de determinar-ne l'adequació a la normativa en matèria de contractació pública, escau fer referència al marc normatiu en la dita matèria que, convé anticipar ja, preveu i possibilita que els serveis socials es prestin per entitats privades al marge de la normativa de contractació pública, per mitjà de modalitats no contractuals.

Els serveis socials objecte dels diferents sistemes de provisió que preveu l'Avantprojecte, s'han caracteritzat històricament per tenir unes especialitats pròpies que els allunyen de les relacions de mercat i que es basen en els principis de solidaritat i absència d'ànim de lucre, atesa la relació asimètrica entre prestadors i beneficiaris, on la seva finalitat de satisfer l'interès general contempla sempre la necessitat imperiosa i inherent de garantir determinats drets fonamentals –com la salut, la dignitat i la integritat de les persones, així com la igualtat

de tracte i la no discriminació social, cultural, econòmica i laboral– en el compliment de la seva funció de prevenció, inclusió i cohesió social.<sup>1</sup>

En aquest sentit, la Directiva 2014/24/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 26 de febrer, sobre contractació pública, habilita un tractament diferenciat de les activitats que tenen per objecte serveis socials, distanciada d'una perspectiva econòmica o de mercat. Així, el considerant 114 preveu la necessitat d'establir un règim específic per als contractes públics relatius als serveis a les persones –com són determinats serveis socials, sanitaris i educatius– que “siguen teniendo, por su propia naturaleza, una dimensión transfronteriza limitada” i que “se prestan en un contexto particular que varía mucho de un Estado miembro a otro, debido a las diferentes tradiciones culturales”; que es concreta en els articles 74 i següents de la Directiva (capítol I, títol III), on es configura un règim específic per a aquests contractes de serveis socials i altres serveis específics enumerats a l'annex XIV, amb un llindar de 750.000 euros, per tant, més elevat que el que s'aplica a altres serveis.

Respecte dels contractes de serveis a les persones amb valors inferiors a aquest llindar, el considerant 114 esmentat assenyala que normalment no tenen interès per als proveïdors d'altres estats membres i, pel que fa als que estiguin per sobre s'afirma que, atesa la importància del context cultural i el seu caràcter delicat, s'ha d'oferir als estats membres un ampli marge de maniobra per organitzar l'elecció de proveïdors dels serveis de la manera que considerin més oportuna, si bé imposa l'observança dels principis fonamentals de transparència i igualtat de tracte, així com la possibilitat d'aplicar, per a l'elecció dels proveïdors de serveis d'aquesta naturalesa, criteris de qualitat específics.

També es recorda en aquest considerant que “los Estados miembros y los poderes públicos siguen teniendo libertad para prestar por sí mismos esos servicios u organizar los servicios sociales de manera que no sea necesario celebrar contratos públicos, por ejemplo, mediante la simple financiación de estos servicios o la concesión de licencias o autorizaciones a todos los operadores económicos que cumplan las condiciones previamente fijadas por el poder adjudicador, sin límites ni cuotas, siempre que dicho sistema garantice una publicidad suficiente y se ajuste a los principios de transparencia y no discriminación”.<sup>2</sup>

La transposició d'aquestes previsions de les directives europees a l'ordenament jurídic espanyol es realitzà mitjançant l'article 11.6 i la disposició addicional quaranta-novena de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic (en endavant, LCSP), disposant el primer que “queda exclosa d'aquesta Llei la prestació de serveis socials per

---

<sup>1</sup> La Comissió Europea, en la [Comunicació de 26 d'abril de 2006](#): «Aplicación del programa comunitario de Lisboa. Servicios sociales de interés general en la Unión Europea» [SEC(2006) 516 / COM(2006) 177 final], va definir que els serveis socials presenten una o varies de les característiques organitzatives següents: funcionament sobre la base del principi de solidaritat; caràcter polivalent i personalitzat; absència d'ànim de lucre; participació de voluntaris; integració marcada en una tradició cultural, i relació asimètrica entre prestadors i beneficiaris.

<sup>2</sup> En els mateixos termes es descriu en el considerant 54 de la Directiva 2014/23/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 26 de febrer de 2014, relativa a l'adjudicació de contractes de concessió, i en el considerant 120 de la Directiva 2014/25/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 26 de febrer de 2014, relativa a la contractació per entitats que operen en els sectors de l'aigua, l'energia, els transports i els serveis postals i per la qual es deroga la Directiva 2004/17/CE.

entitats privades, sempre que aquesta es dugui a terme sense necessitat de subscriure contractes públics, a través, entre altres mitjans, del simple finançament d'aquests serveis o la concessió de llicències o autoritzacions a totes les entitats que compleixin les condicions que el poder adjudicador hagi fixat prèviament, sense límits ni quotes, i que el sistema esmentat garanteixi una publicitat suficient i s'ajusti als principis de transparència i no-discriminació", i afegint la disposició addicional esmentada, que porta per títol "legislació de les comunitats autònomes relativa a instruments no contractuals per a la prestació de serveis públics de caràcter social", que "el que estableix aquesta Llei no obsta perquè les comunitats autònomes, en l'exercici de les competències que tenen atribuïdes, legislin articulant instruments no contractuals per prestar serveis públics destinats a satisfer necessitats de caràcter social".

És en aquest marc normatiu establert pels legisladors europeu i estatal a partir del qual s'obre la via perquè les autoritats competents per a la gestió dels serveis públics a les persones puguin prestar els serveis socials directament per si mateixos, indirectament mitjançant contractes o mitjançant instruments no contractuals, si bé aquesta darrera possibilitat requereix que les comunitats autònomes hagin legislat en aquest sentit en la línia del que estableix la disposició addicional quaranta-novena de la LCSP.<sup>3</sup>

En l'àmbit autonòmic català, la Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials, configura els serveis que integren la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública, i el Decret llei 3/2016, de 31 de maig, de mesures urgents en matèria de contractació pública, estableix els serveis socials que es poden gestionar mitjançant fórmules no contractuals, com el concert social i la gestió delegada. Posteriorment, el Decret 69/2020, de 14 de juliol, d'acreditació, concert social i gestió delegada en la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública, desenvolupa reglamentàriament aquell Decret llei amb una regulació de mínims, a fi de poder afrontar amb caràcter immediat la necessitat extraordinària i urgent d'utilitzar modalitats no contractuals en els sistemes de provisió dels serveis socials.

En relació amb el Decret llei 3/2016, l'Informe 3/2022 d'aquesta Junta Consultiva<sup>4</sup> assenyala que regula parcialment el règim jurídic no contractual dels serveis socials, amb el benentès que les disposicions addicionals tercera i quarta regulen el règim de concertació social no per a tots els serveis socials i serveis a les persones als quals es refereixen tant la Directiva 2014/24/UE com l'article 11.6 i la disposició addicional quaranta-novena de la LCSP, sinó únicament pels regulats a la Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials, i els serveis ocupacionals.

---

<sup>3</sup> Al respecte, la [Resolució núm. 556/2023](#), de 25 d'octubre, del Tribunal Català de Contractes del Sector Públic, citant els pronunciaments de la [Sentència núm. 339/2023](#), de 29 de juny de 2023, del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana, posa èmfasi en el fet que s'haurà d'estar a l'expressa previsió que en faci la normativa de les comunitats autònomes sobre si aquests serveis socials s'aprovisionen amb instruments de naturalesa contractual o no contractual i que, en tot cas, "l'enjudiciament de la concurrència dels elements determinants del concepte europeu de contracte públic s'haurà d'efectuar de manera casuística".

<sup>4</sup> En l'[Informe 3/2022, de 27 de juny](#), d'aquesta Junta Consultiva, que té per objecte l'anàlisi de la prestació de serveis socials per entitats privades, en concret, pel que fa al règim jurídic aplicable al servei de menjador escolar a Catalunya.

L'Avantprojecte que ara s'analitza també té per objecte els serveis socials regulats a la Llei 12/2007, és a dir, els serveis que integren la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública, si bé l'Avantprojecte opera com una millora normativa en la regulació dels instruments no contractuals per a la prestació de serveis públics destinats a satisfer necessitats de caràcter social –d'acord amb el que estableix la disposició addicional quaranta-novena de la LCSP.<sup>5</sup>

II. D'acord amb el que s'ha exposat en la consideració jurídica anterior –especialment partint de la premissa que la prestació de serveis socials per entitats privades queda exclosa de la LCSP quan aquesta es porta a terme sense necessitat de subscriure contractes públics–, cal entrar en l'anàlisi dels preceptes de l'Avantprojecte per determinar si els instruments no contractuals que preveu s'adeqüen a l'exclusió de la normativa de contractació pública, en particular, al que estableix l'article 11.6 de la LCSP, que subordina aquesta exclusió i el sistema que en resulti a què hi puguin accedir totes les entitats que compleixin les condicions fixades prèviament pel poder adjudicador, sense límits ni quotes, i a què es garanteixi una publicitat suficient i el respecte dels principis de transparència i no-discriminació.

L'Avantprojecte de llei s'estructura en una part expositiva, una part dispositiva, amb cinquanta-sis articles (distribuïts en tres títols), i una part final, integrada per quatre disposicions addicionals, tres disposicions transitòries, una disposició derogatòria i tres disposicions finals.

D'acord amb la part expositiva de l'Avantprojecte i amb l'objectiu d'assolir la millora contínua en la qualitat del Sistema Públic de Serveis Socials de Catalunya, s'estableixen els elements essencials de la participació de les entitats privades en la provisió dels sistemes de serveis socials i es preveu un sistema flexible de provisió dels serveis on, sens perjudici de la rellevància de les entitats mercantils de serveis socials en la prestació de determinats serveis, es potencia el paper del tercer sector social com a cooperador del sistema, sense ànim de lucre i amb finalitats de solidaritat en la prestació de determinats serveis socials. Pel que fa a l'objecte, l'article 1 assenyalava que "aquesta Llei té per objecte regular els instruments no contractuals de provisió del Sistema Públic de Serveis Socials de Catalunya, en què participen les entitats públiques i privades que formen part de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública. També crea l'Agència Pública de Serveis Socials de Catalunya, com a instrument públic per a la gestió directa dels serveis socials competència del departament competent en matèria de serveis socials de l'Administració de la Generalitat". I, finalment, i a més de l'acció concertada, "es regula la figura del contracte d'impacte social (CIS) com a fórmula innovadora de caràcter contractual que té per objecte assolir objectius de polítiques socials i està orientat a la consecució de resultats".

Pel que fa als instruments de provisió dels serveis socials, i sens perjudici de les formes de gestió directa, s'estableix l'acció concertada com a sistema preferent per proveir els serveis de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública, sense obviar la possibilitat d'adoptar les

---

<sup>5</sup> En aquest sentit, 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, va establir que el Govern havia 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.

modalitats contractuals de gestió indirecta que regula la legislació de contractes del sector públic, quan sigui una modalitat més adequada.

Amb relació a les modalitats de l'acció concertada, es distingeix entre el concert social i la gestió delegada destinades a les entitats d'iniciativa privada, que es formalitzen a través d'un acord, i l'acció concertada entre administracions públiques, que es formalitza mitjançant un conveni singular de cooperació. Al seu torn, s'especifica que les modalitats de concert social i gestió delegada es poden articular a través de convocatòria pública o per acord directe, així com pel procediment excepcional d'emergència en els supòsits previstos a la mateixa llei. Expressament, s'exclou el procediment d'acord directe per a les entitats mercantils, essent només aplicable a les entitats d'iniciativa social –conegudes també com a “entitats del sector solidari”.

L'article 11.6 de la LCSP exigeix que el sistema adoptat per a la prestació dels serveis socials per entitats privades garanteixi una publicitat suficient i s'ajusti als principis de transparència i no-discriminació. Al respecte, l'article 14 de l'Avantprojecte preveu amb caràcter general els principis als quals s'ha de subjectar l'acció concertada, dels quals interessa reproduir a efectes de l'anàlisi que s'efectua els següents: “f) No-discriminació: les condicions d'accés a l'acció concertada que s'estableixin no han de comportar privilegis injustificats per a determinades entitats. g) Publicitat: les convocatòries d'acció concertada i els acords que se subscriuguin s'han de publicar, com a mínim, al Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya i al tauler electrònic. h) Transparència: la planificació; la denominació de l'entitat proveïdora; les resolucions de les convocatòries públiques; els acords d'acció concertada subscrits; les modificacions, suspensions i extincions dels acords, i els procediments en tramitació s'han de difondre al Portal de la Transparència.” Al seu torn, l'article 20.1 de l'Avantprojecte especifica que “la formalització del concert social o la gestió delegada s'ha de fer de manera ordinària mitjançant una convocatòria pública adreçada a les entitats interessades a ser proveïdores de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública, d'acord amb els principis de publicitat, transparència, lliure concurrència i no-discriminació”.

Pel que fa a l'anàlisi del compliment del principi de no-discriminació, la [STJUE de 14 de juliol de 2022](#) (assumpte C-436/20), que analitza la legislació valenciana d'acció concertada, ja va concloure que “los artículos 76 y 77 de la Directiva 2014/24 deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una normativa nacional que reserva a las entidades privadas sin ánimo de lucro la facultad de celebrar, previo examen competitivo de sus ofertas, acuerdos en virtud de los cuales esas entidades prestan servicios sociales de asistencia a las personas, a cambio del reembolso de los costes que soportan, sea cual fuere el valor estimado de esos servicios, aunque dichas entidades no cumplan los requisitos establecidos en dicho artículo 77, siempre y cuando, por una parte, el marco legal y convencional en el que se desarrolla la actividad de esas entidades contribuya efectivamente a la finalidad social y a la consecución de los objetivos de solidaridad y de eficiencia presupuestaria que sustentan esa normativa y, por otra parte, se respete el principio de transparencia, tal como se precisa, en particular, en el artículo 75 de la mencionada Directiva”.

En aquest sentit, l'Avantprojecte estableix que l'acció concertada s'adreça a les entitats privades de serveis socials, que poden ser d'iniciativa social o d'iniciativa mercantil (d'acord amb l'article 3) i l'article 21.4 la concreta a què “sempre que hi hagi anàlogues condicions d'eficàcia, qualitat i costos, així com d'eficiència pressupostària, les entitats d'iniciativa social l'objecte principal de les quals sigui la gestió i la prestació dels serveis socials objecte de la

convocatòria tenen preferència per establir acords d'acció concertada". Excepcionalment, l'article 21.5 preveu que les convocatòries per a la provisió de serveis es puguin adreçar específicament a entitats d'iniciativa social sempre que ho justifiquin les circumstàncies que s'enuncien.

En relació amb el procediment de provisió per acord directe, l'article 24.1 de l'Avantprojecte estableix que "les entitats d'iniciativa social constituïdes amb vista a contribuir a la realització dels objectius institucionals d'assistència social que actuen sense ànim de lucre i amb finalitats de solidaritat, que estiguin prèviament acreditades pel departament competent en matèria de serveis socials, poden cooperar directament en la prestació de determinats serveis socials d'acord amb la planificació i la legislació que s'estableixen en l'àmbit social. L'acord directe es pot emprar quan no sigui convenient per a l'interès públic promoure la concurrència pública per la naturalesa de la prestació, i es justifiqui en el seu impacte social la solidaritat i la millor atenció a les persones, sempre que es garanteixi l'eficiència pressupostària del servei i no es distorsioni indegudament la competència. L'establiment d'aquests acords no pot implicar l'obtenció de cap benefici per a l'entitat o les seves persones membres derivat de la seva prestació, independentment del reembors dels costos variables i fixos, directes i indirectes, necessaris per prestar el servei, ni referir-se a les activitats comercials que duen a terme aquestes entitats".

L'adequació d'aquesta preferència o exclusivitat en favor de les entitats d'iniciativa social al principi d'igualtat de tracte i no-discriminació s'ha d'analitzar en consonància amb la jurisprudència del TJUE, recordant que la mateixa STJUE de 14 de juliol de 2022, esmentada, afirma que "el recurso exclusivo a las entidades privadas sin ánimo de lucro para garantizar la prestación de tales servicios sociales puede estar motivado tanto por los principios de universalidad y de solidaridad, propios de un sistema de asistencia social, como por razones de eficiencia económica y de adecuación, toda vez que permite que esos servicios de interés general sean prestados en condiciones de equilibrio económico en el orden presupuestario, por entidades constituidas esencialmente para servir al interés general". Així, atès que la provisió de provisió per acord directe de l'article 24.1 de l'Avantprojecte recull els requisits d'universalitat i solidaritat, eficiència pressupostària, millor atenció i adequació, als quals s'ha referit de forma reiterada la jurisprudència europea, cal afirmar el seu ajustament als principis que s'analitza.

A la mateixa conclusió de respecte al dret d'igualtat de tracte cal arribar a la vista dels criteris d'assignació dels serveis objecte d'acció concertada de l'Avantprojecte, que estableix requisits i exigències que en cap cas limiten el dret a la lliure concurrència de les entitats.

Per tant, es poden considerar conformes amb la normativa de contractació pública les previsions de l'Avantprojecte de llei que atorguen preferència a les entitats d'iniciativa social com a destinatàries de l'acció concertada, o exclusivitat en els casos excepcionals enunciat.

Pel que fa al procediment d'emergència regulat en l'article 25 de l'Avantprojecte establint expressament el seu caràcter excepcional: "amb la justificació de la necessitat de proporcionar una atenció immediata a les persones en situació d'urgència social i vulnerabilitat, en els casos en què hi hagi un perill greu per a la seva vida o integritat, es pot fer una provisió d'emergència dels serveis necessaris, tant a entitats privades d'iniciativa social com d'iniciativa mercantil, mitjançant una resolució de la persona titular del

departament de la Generalitat de Catalunya o de l'ens públic competent per raó del servei social", escau constatar que les notes d'excepcionalitat i els supòsits previstos per tal que pugui operar aquesta provisió d'emergència s'adeqüen en consonància amb l'esperit de les previsions establertes per aquesta forma de tramitació a la normativa de contractació pública.

D'altra banda, pel que fa al compliment del criteri de publicitat adequada i el principi de transparència exigits per l'article 11.6 de la LCSP, com s'ha dit, l'article 14 de l'Avantprojecte subjecta l'acció concertada a la publicació de les convocatòries i els acords subscrits, com a mínim, al Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya (DOGC) i al tauler electrònic, així com la seva difusió, juntament amb la planificació, la denominació de l'entitat proveïdora, les modificacions, suspensions i extincions dels acords, i els procediments en tramitació, a través del Portal de la Transparència; i l'article 20.4 concreta que la convocatòria pública de provisió dels serveis socials en règim de concert social o gestió delegada s'ha de publicar com a mínim al DOGC i, si escau, al butlletí oficial de la província, així com al Portal de la Transparència de l'administració pública competent, sens perjudici que es puguin utilitzar altres mitjans electrònics de publicitat. També es preveu que quan la quantia de l'acció concertada convocada superi el llindar que estableix la normativa de contractació pública per als contractes subjectes a regulació harmonitzada, també s'ha de publicar al Diari Oficial de la Unió Europea. Així mateix, la resolució del procediment, així com la resolució de modificació, suspensió, extinció o cessament voluntari del concert social o la gestió delegada, a part de la notificació particular als interessats, també s'ha de publicar al Portal de la Transparència, sens perjudici que es puguin utilitzar altres mitjans de publicitat.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Amb relació al principi de transparència, el Tribunal de Justícia de la Unió Europea ha reiterat que aquest exigeix del poder adjudicador un grau de publicitat adequat que permeti, d'una banda, obrir a la competència els procediments d'adjudicació i, d'altra banda, controlar la seva imparcialitat per possibilitar a qualsevol operador interessat decidir concórrer a licitacions sobre la base de tota la informació pertinent i garantir que no existeixi risc de favoritisme i arbitrarietat per part del poder adjudicador. L'obligació de transparència implica, doncs, que tots els requisits i condicions del procediment de licitació estiguin formulats de forma clara, precisa i inequívoca, per tal que, d'una banda, tots els licitadors raonablement informats i normalment diligents puguin comprendre el seu abast exacte i interpretar-los de la mateixa manera i, d'altra banda, es delimiti el poder discrecional de l'entitat adjudicadora i aquesta pugui comprovar efectivament que les ofertes presentades pels licitadors responen als criteris que regeixen el procediment de què es tracti (sentències del TJUE [de 16 de febrer de 2012](#), assumptes acumulats C-72/10 i C-77/10, i [de 4 d'abril de 2019](#), assumpte C-699/17, i jurisprudència citada).

Respecte de la normativa anàloga de la Comunitat Valenciana, en la [STJUE de 14 de juliol de 2022](#), tantes vegades esmentada, conclou sobre el compliment del criteri de publicitat i el principi de transparència, que, sobre la base de l'article 75 de la Directiva 2014/24/UE "los poderes adjudicadores que se propongan adjudicar un contrato público de servicios contemplados en el anexo XIV de la Directiva 2014/24/UE deben, en principio, dar a conocer su intención mediante un anuncio de licitación o un anuncio de información previa publicado, conforme al artículo 51 de dicha Directiva, por la Oficina de Publicaciones de la Unión Europea o, en su caso, para los anuncios de información previa, en sus perfiles de comprador. (...) de la normativa nacional controvertida en el litigio principal parece deducirse que la publicidad de los anuncios de licitación a que se refiere se garantiza únicamente mediante la publicación en el Diari Oficial de la Generalitat Valenciana. De ser así, extremo que corresponde verificar al órgano jurisdiccional remitente, tal publicación no constituiría una medida de publicidad conforme con el artículo 75 de la Directiva 2014/24". Per la seva banda, amb relació a la normativa aragonesa sobre l'acció concertada de serveis socials i sanitaris, el TJUE

A la vista d'aquest règim i, si bé, malgrat que es tracta de fórmules no contractuals, es considera convenient la seva publicació als perfils de contractant residenciat a la Plataforma de Serveis de Contractació Pública, les previsions de l'Avantprojecte es poden considerar respectuoses amb el principi de publicitat i transparència.

Per últim, pel que fa a la modalitat d'acció concertada amb una altra administració pública diferent de l'administració titular del servei, que d'acord amb l'article 19.1.c i 27.1 de l'Avantprojecte s'ha de formalitzar mitjançant un conveni singular de cooperació, es tracta d'una modalitat de cooperació horitzontal entre administracions prevista a l'article 31 de la LCSP i que es formalitza mitjançant els convenis, els quals es troben exclosos de la LCSP en virtut de l'article 6, i sempre que es compleixin les condicions i límits establerts. Per tant, simplement escau concloure que, en referència a la normativa de contractació pública, és conforme la seva previsió com una modalitat no contractual.

III. El segon instrument no contractual regulat per l'Avantprojecte és la gestió directa dels serveis socials pel departament competent en matèria de serveis socials de l'Administració de la Generalitat i que es durà a terme a través de l'Agència Pública de Serveis Socials de Catalunya que, de conformitat amb l'article 39.1, és una "entitat de dret públic de la Generalitat de Catalunya, adscrita al departament competent en matèria de serveis socials, amb personalitat jurídica pròpia i plena capacitat d'obrar per al compliment de les seves funcions, que ajusta la seva activitat al dret privat, amb caràcter general, llevat de les excepcions que determina aquesta Llei".

Al respecte, l'Avantprojecte preveu a l'article 12 que la gestió directa dels serveis esmentats es configura com una modalitat no contractual de prestació del servei, la qual, per tant, no s'ubica en l'exclusió establerta a l'article 11.6 de la LCSP, atès que es tracta d'una prestació de serveis socials per part de la mateixa Administració.

En aquest sentit, l'article 40 de l'Avantprojecte disposa que "L'Agència Pública de Serveis Socials de Catalunya, com a forma de gestió directa, té per objecte prestar serveis del Sistema Públic de Serveis Socials que són titularitat del departament competent en matèria de serveis socials quan aquest li ho encarregui mitjançant un contracte programa" i que "l'Agència pot prestar els serveis socials que són competència d'altres departaments o dels ens locals quan aquests ens li ho encarreguin per mitjà d'un conveni, que també ha de ser subscrit pel departament competent en matèria de serveis socials". En relació amb aquestes previsions, cal recordar que la seva adequació a la normativa de contractació pública vindrà determinada pel seu encaix en la categoria dels convenis o encàrrecs exclosos de la dita normativa de contractació pública, d'acord amb l'article 31, en relació amb l'article 6 i l'article 32 de la LCSP.

---

va dictar la [interlocutòria de 31 de març de 2023](#) (assumpte C-676/20) on va afirmar que "parece desprenderse que la publicidad de los anuncios de licitación de que se trata se garantiza únicamente mediante la publicación en el Boletín Oficial de Aragón y en el Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón. Por consiguiente, de ser así, extremo que corresponde verificar al órgano jurisdiccional remitente, tal publicación no constituiría una medida de publicidad conforme con el artículo 75 de la Directiva 2014/24."

**IV.** Per últim, el tercer instrument de provisió de serveis socials previst per l'Avantprojecte té caràcter contractual i es regula a la disposició addicional primera, que estableix el següent: “–1 El contracte d'impacte social (CIS) és un contracte de pagament per resultats per a la provisió de serveis socials, en el qual s'utilitza el finançament privat d'un inversor perquè el proveïdor de serveis estableixi i presti un servei. Aquest contracte té com a finalitat generar un impacte social positiu a través d'uns objectius de polítiques socials prèviament definits per a un horitzó temporal concret en el que el pagament es vincula a l'assoliment d'uns resultats utilitzant models de costos objectius transparents. –2 El contracte d'impacte social es pot utilitzar en qualsevol servei social, preferentment per finançar serveis experimentals i altres serveis en l'àmbit de la inserció social o laboral que, pel seu caràcter innovador o per les necessitats específiques de finançament, ho justifiquin. –3 El contracte d'impacte social es regeix per la normativa de contractes del sector públic.”.

L'article 12 de l'Avantprojecte ja anticipa que les modalitats contractuals de gestió indirecta que regula la legislació de contractes del sector públic també es poden utilitzar per a la provisió dels serveis de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública, sens perjudici que l'acció concertada és el sistema preferent per la provisió d'aquests serveis. No obstant, el contracte d'impacte social introdueix unes notes i característiques pròpies, aspectes que cal analitzar des de la perspectiva de la seva adequació a la normativa de contractació pública.

Aquest tipus contractual té per objectiu la generació d'impacte social positiu, on s'utilitza el finançament privat d'un inversor perquè el proveïdor de serveis estableixi i presti un servei social, si bé s'indica que preferentment “per finançar serveis experimentals i altres serveis en l'àmbit de la inserció social o laboral que, pel seu caràcter innovador o per les necessitats específiques de finançament, ho justifiquin”, i on la contraprestació consisteix en una remuneració per resultats, utilitzant models de costos objectius transparents.

La finalitat d'aquests contractes és complir els fins institucionals de l'Administració, en aquest cas, la generació d'impacte social positiu, fet que s'adequa a l'establert a l'article 28.1 de la LCSP. També és correcte i adequat el tipus de contraprestació, per resultats, d'acord amb l'article 102.6 de la LCSP que preveu que “els contractes, quan la seva naturalesa i objecte ho permetin, poden incloure clàusules de variació de preus en funció del compliment o incompliment de determinats objectius de terminis o de rendiment” i que “s'han d'establir amb precisió els supòsits en què es produeixen aquestes variacions i les regles per determinar-les, de manera que el preu sigui determinable en tot cas”.

D'acord amb l'anterior, escau afirmar que les previsions relatives a les finalitats que persegueix el contracte –la generació d'impacte social positiu–, la durada del contracte –“un horitzó temporal concret”– i el tipus de contraprestació –per resultats–, així com la

inexistència de previsions que excloguin o atorguin preferència a determinades entitats<sup>7</sup> resulten conformes a la normativa de contractació pública.

Finalment, i com a qüestió merament formal, es considera convenient emprar, quan procedeixi, al llarg de tot l'Avantprojecte, la terminologia de "normativa vigent en matèria de contractació pública" en comptes de "legislació de contractes del sector públic".

Un cop analitzat el contingut de l'Avantprojecte de Llei, que s'estima conforme a la normativa de contractació pública, el Ple de la Junta Consultiva de Contractació Pública

## **INFORMA**

Favorablement l'Avantprojecte de Llei dels instruments de provisió del Sistema Públic de Serveis Socials.

**Aprovat pel Ple de la Junta Consultiva de Contractació Pública de Catalunya en la sessió de 28 de febrer de 2024.**

---

<sup>7</sup> El Tribunal de Justícia de la Unió Europea (TJUE) s'ha pronunciat específicament sobre la impossibilitat de limitar la participació de determinades persones per motiu de la seva concreta forma jurídica en múltiples ocasions, per exemple, en la [Sentència TJUE, de 23 de desembre de 2009](#), assumpte C-305/08, assenyalant que "tanto de las normas comunitarias como de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que puede licitar o presentarse como candidato toda persona o entidad que, a la vista de los requisitos previstos en un anuncio de licitación, se considere apta para garantizar la ejecución del contrato público, directamente o recurriendo a la subcontratación, con independencia de que su estatuto jurídico sea público o privado y de si opera sistemáticamente en el mercado o si sólo interviene con carácter ocasional, o si está o no subvencionada con fondos públicos" (en el mateix sentit, la [Sentència TJUE de 6 d'octubre de 2015](#), assumpte C-203/14, i la [Sentència TJUE d'11 de juny de 2020](#), assumpte C-219/19, entre d'altres).