



PARLAMENT DE CATALUNYA

A LA MESA DE LA COMISSIÓ DE DRETS SOCIALS I INCLUSIÓ

APORTACIONS PER ESCRIT (TRAM. 343/00237/15) DE LA FEDERACIÓ DE MUNICIPIS DE CATALUNYA AMB RELACIÓ AL PROJECTE DE LLEI DELS INSTRUMENTS DE PROVISIÓ DEL SISTEMA PÚBLIC DE SERVEIS SOCIALS (TRAM. 200-00008/15)

Data: 12 de maig de 2026

David Bote Paz

President de la Federació de Municipis de Catalunya

APORTACIONS PER ESCRIT (TRAM. 343/00237/15) DE LA FEDERACIÓ DE MUNICIPIS DE CATALUNYA AMB RELACIÓ AL PROJECTE DE LLEI DELS INSTRUMENTS DE PROVISIÓ DEL SISTEMA PÚBLIC DE SERVEIS SOCIALS (TRAM. 200-00008/15)

«Benvolguts i benvolgudes membres de la Comissió,

En representació de la Federació de Municipis de Catalunya (FMC), associació plural de municipis, que representa més del 90% de la població catalana per a la defensa i promoció de l'autonomia local i per a la representació dels interessos dels ajuntaments davant les institucions, traslladem el nostre posicionament sobre el Projecte de Llei dels instruments de provisió del Sistema Públic de Serveis Socials.

L'Estatut d'Autonomia de Catalunya (EAC) estableix que els municipis tenen **competències pròpies en serveis socials d'assistència primària**. L'article 84 EAC diu que els governs locals tenen competències pròpies en la regulació i la prestació dels:

- **Serveis d'atenció a les persones**
- **Serveis socials públics d'assistència primària**
- **Polítiques d'acolliment d'immigrants**

Per altra banda, també la Generalitat, a través de l'article 27.2 de la Llei 12/2007, de Serveis socials, delega competències que li són pròpies als municipis i consells comarcals perquè aquests les executin.

En l'exercici d'aquestes funcions pròpies i delegades, els municipis poden fer ús de la contractació de tercers, que necessàriament han de tenir unes característiques específiques per oferir un servei adequat a les necessitats de les persones usuàries, com el coneixement especialitzat en la matèria, la qualitat del servei com a eix essencial i l'arrelament social i territorial, entre altres.

En aquest context, cal situar els debats i posicionaments recents del món local en relació amb el model de serveis socials. En el marc del II Congrés de Salut i Món Local, celebrat el setembre de 2025, els governs locals van coincidir en la necessitat d'impulsar un canvi de paradigma en la provisió dels serveis socials, orientat a superar el pes del criteri econòmic en favor de la qualitat i l'atenció a la persona; avançar cap a fórmules no contractuals que permetin desmercantilitzar el sistema; evitar la reproducció de les dinàmiques pròpies de la contractació pública en el desplegament del concert social; reforçar el paper del Tercer Sector com a aliat estratègic, i garantir un model centrat en la persona amb major seguretat jurídica per als ens locals.

Així mateix, el 15 d'octubre de 2025, la Federació de Municipis de Catalunya va comparèixer al Parlament de Catalunya en relació amb la Proposició de Llei del Tercer Sector Social de Catalunya, on va posar de manifest la necessitat d'un marc legal més clar i estable que reconegui el paper estratègic d'aquest sector i en garanteixi la seguretat jurídica i l'estabilitat.

Igualment, es va defensar una aposta decidida per l'acció concertada social com a via preferent de provisió, superant el model basat principalment en la licitació pública i avançant cap a fórmules de col·laboració més estables amb el Tercer Sector. En aquest sentit, es va subratllar la importància de garantir la coherència entre aquella iniciativa legislativa i el Projecte de Llei d'instruments de provisió del sistema públic de serveis socials actualment en tramitació.

A la vista d'aquests antecedents i premisses, entenem que aquest Projecte de Llei no ha de ser només un canvi de procediment administratiu, sinó que ha de definir clarament quin ha de ser el model català de serveis socials i separar-lo, en la mesura del possible, de les dinàmiques de mercat.

L'FMC, i com a resultat de l'experiència assolida pels nostres ens associats des de les àrees bàsiques de serveis socials, entenem que és essencial que hi hagi una estratègia conjunta entre la Generalitat de Catalunya, els ens locals i la iniciativa social per dissenyar correctament les polítiques d'atenció a les persones, especialment les més vulnerables.

Els serveis socials es defineixen, d'acord amb el dret de la Unió Europea, com a serveis d'interès general que no tenen caràcter econòmic. Això implica que l'Administració té la competència plena per organitzar-los i prestar-los sota els principis d'universalitat, igualtat d'accés, continuïtat i transparència, prioritzant la protecció social per sobre de la lògica de mercat.

L'FMC ja va presentar observacions a l'avantprojecte de Llei en el marc del tràmit d'audiència i va posar de manifest que compartim que cal dotar de rang legal la concertació dels serveis socials per superar la precarietat de l'actual model previst al Decret 69/2020, de 14 de juliol, d'acreditació, concert social i gestió delegada en la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública i, prèviament, al Decret Llei 3/2016, de 31 de maig, de mesures urgents en matèria de contractació pública, per permetre un salt qualitatiu en la generació de mecanismes legals suficients per concertar la prestació de serveis socials entre les administracions competents i els proveïdors sense afany de lucre o de titularitat pública.

Cal donar compliment al mandat legal de regular aquesta qüestió que va fer 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, d'aprovar un Projecte de Llei que revisi el marc regulador de la gestió concertada de naturalesa no contractual per a la prestació de serveis de caràcter social, per consolidar un sistema no contractual de provisió que s'allunyi de la contractació pública ordinària per evitar que els criteris economicistes o de preu passin per davant de la qualitat assistencial.

Aplaudim que una norma amb rang de Llei defineixi el sistema d'acció concertada com a sistema de provisió de serveis preferent; però creiem que per configurar-lo correctament cal tenir en consideració la jurisprudència europea en matèria de contractació:

- Qualsevol acord onerós en què existeixi una contraprestació econòmica —encara que es limiti al reemborsament de costos— pot ser qualificat de contracte públic.
- L'existència de competència per escollir el prestador del servei és un element definatori del contracte públic; quan hi ha un procés de selecció competitiva entre diferents operadors econòmics hi ha contracte.

- Només en casos en què no hi ha selecció administrativa —per exemple, quan és l'usuari qui escull directament el prestador— es pot sostenir el caràcter no contractual.

Igualment, entenem que cal tenir en compte el molt rellevant i recent pronunciament del Tribunal Suprem, en la sentència dictada, en unificació de doctrina, en data 10 de març de 2026, que analitza la legalitat del model d'acció concertada en serveis socials que proposa, en concret, el Decret 181/2017, de 17 de novembre, del Consell de la Generalitat Valenciana, pel qual es desenvolupa l'acció concertada per a la prestació de serveis socials en l'àmbit de la Comunitat Valenciana per entitats d'iniciativa social.

La sentència fixa un marc jurídic molt clar per a les administracions que vulguin concertar serveis socials i aborda algunes qüestions seguint els criteris fixats pel TJUE i estableix la següent doctrina:

- ✓ Els concerts socials són contractes públics, quan l'acció concertada es fonamenta en la selecció competitiva de la millor oferta.
- ✓ És possible la reserva de l'acció concertada a entitats sense afany de lucre que respon als principis de solidaritat i eficiència pressupostària, encara que l'autoanomenat instrument no contractual sigui en realitat un contracte públic.
- ✓ La implantació territorial prèvia no pot ser un criteri de valoració per seleccionar l'operador.
- ✓ És possible una durada superior a quatre anys, sempre que es respectin els principis de transparència i competència.
- ✓ La clàusula d'indemnitat patrimonial (reemborsament de costos sense benefici industrial) es considera conforme al principi d'eficiència pressupostària, ja que assegura que les tarifes siguin realistes i cobreixin els costos reals de la prestació.

Sense entrar en el millor o pitjor encert de la sentència - perquè hi ha qüestions que no compartim, especialment la prohibició de l'arrelament territorial com a criteri de selecció dels proveïdors, que xoca amb la voluntat de prioritzar entitats properes al municipi-, sí que entenem que la doctrina que imposa obliga el legislador català a revisar el text proposat per tal de garantir la "descontractualització" i no "contaminar" l'acció concertada amb procediments propis de la contractació pública, i que li permet ser més valent en la "desmercantilització", apostant per la reserva exclusiva a entitats socials de la prestació de determinats serveis socials mitjançant l'acció concertada.

Compartim l'objectiu de dotar de rang legal la concertació per superar l'actual precarietat, però exigim un marc que garanteixi la seguretat jurídica i l'autonomia local.

A partir d'aquí volem centrar l'atenció en quatre blocs:

1.- Cal una "descontractualització" real

Creiem que l'acció concertada s'ha de basar en el perfil de l'operador i en la seva aptitud i solvència com a proveïdor de serveis de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública i en la seva acreditació davant de la Generalitat segons la tipologia de servei que han de proveir.

El text que es proposa regula la provisió de serveis socials mitjançant l'acció concertada de manera preferent, com a sistema diferenciat respecte de les modalitats contractuals de gestió indirecta que

regula la legislació de contractes del sector públic, però sotmet l'acció concertada, tal com disposa l'article 20, a un procediment de "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 per tal de seleccionar "la millor oferta".

La convocatòria ha de concretar exactament el mateix que qualsevol licitació d'un contracte públic i s'ha de publicar de la mateixa forma.

L'article 21 regula els "criteris generals d'assignació" que obliguen l'administració a comparar i puntuar ofertes; sense perjudici, això sí, que l'administració competent per raó del servei social, pugui establir a la convocatòria criteris d'assignació específics.

L'article 21.4 clona el que disposa la LCSP a l'article 147 c), en relació amb els criteris de desempat en l'adjudicació d'una contractació pública, en relació amb els contractes relatius a prestacions de caràcter social o assistencial, i configura el mateix criteri de desempat que la LCSP regula per les proposicions presentades per entitats sense ànim de lucre, amb personalitat jurídica, sempre que la seva finalitat o activitat tingui relació directa amb l'objecte del contracte i figurin inscrites en el registre oficial corresponent. Simplement, l'article 21.4 es refereix a entitats d'iniciativa social, en comptes de parlar d'entitats sense ànim de lucre, per fixar el criteri de desempat.

De conformitat amb el text proposat (article 21.5), només per raons d'interès públic, les convocatòries per a la provisió de serveis es poden adreçar específicament a entitats d'iniciativa social, sempre que ho justifiquin les circumstàncies que concorrin, i dona alguns exemples.

L'article 24 permet el procediment de provisió per acord directe amb les entitats d'iniciativa social 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'article 15.3, tal com fa la LCSP, obliga a la divisió en lots, quan el volum del servei ho justifiqui, dels serveis que s'han de proveir a fi de promoure la participació de les entitats petites i mitjanes, com si d'una contractació pública es tractés.

L'article 22 regula la creació d'un Comitè de Provisió de Serveis Socials, amb les funcions pròpies d'una Mesa de contractació, que s'haurà de constituir en cada convocatòria, com a òrgan encarregat de fer l'avaluació i les propostes relacionades amb la provisió dels serveis socials mitjançant el concert social o la gestió delegada o, àdhuc, per als casos d'acord directe, i que haurà d'estar integrat per una presidència, quatre vocalies especialitzades i una secretària.

L'acció concertada s'ha configurat en el Projecte de Llei exactament com si fos un contracte, pel que fa als seus principis i al seu procediment d'assignació i de formalització. Amb la regulació actual resulta evident que els ajuntaments i consells comarcals continuaran exposats a una alta litigiositat, ja que qualsevol procés de concurrència competitiva que s'assembli a una licitació ordinària queda, segons la jurisprudència europea i la doctrina del Tribunal Suprem, sota el paraigua de la Llei de contractes del sector públic.

2.- Apostem per la "desmercantilització"

L'FMC, des de l'experiència dels ens adherits, avalem la tesi que l'acció concertada hauria de ser exclusiva o prioritària per a entitats d'iniciativa social sense afany de lucre. Aquest és el clam dels ajuntaments, sorgit de la seva experiència en la contractació dels serveis assistencials i d'ajuda a la dependència.

Tot i que el preàmbul del Projecte de Llei justifica la incorporació de les entitats mercantils en la provisió de serveis socials per la seva rellevància i necessitat en determinats sectors específics, com ara les residències i serveis per a les persones grans, des del món local creiem que es podria valorar que, en aquells altres àmbits que representen clarament serveis d'interès general que no tenen caràcter econòmic, o fins i tot en alguns territoris, on aquesta presència no és imprescindible per garantir la cobertura, la provisió quedés reservada exclusivament a les entitats d'iniciativa social. Aquesta reserva exclusiva permetria prioritzar la rendibilitat social per sobre del benefici industrial en aquelles àrees on el tercer sector té capacitat suficient, emparant-se en els principis de solidaritat i eficiència pressupostària que la mateixa exposició de motius de la Llei i la jurisprudència europea i la doctrina del Tribunal Suprem reconeixen com a fonamentals per al model públic.

El text actual només parla d'una "preferència" en cas d'empat, un esquema que ja existeix a la Llei de contractes del sector públic i que ens obliga a justificar constantment per què no s'escull una empresa mercantil.

La jurisprudència europea ja permet aquesta reserva per principis de solidaritat i eficiència pressupostària. Volem un model que prioritzi la rendibilitat social en condicions anàlogues d'eficàcia i qualitat.

En aquest sentit, l'FMC coincidim plenament amb la tesi del Consorci de Salut i Social de Catalunya (CSC), en tant que entitat municipal especialitzada en la provisió de serveis socials, i que així ho va exposar en la seva compareixença en seu parlamentària: "El Tribunal Suprem no ofereix solucions concretes sobre com s'hauria de configurar un model vàlid de provisió no contractual de serveis socials. No obstant això, és del tot necessari trobar instruments eficaços que tinguin en compte les característiques específiques d'aquests serveis, on existeix un teixit d'entitats amb experiència i acreditació que no encaixa fàcilment en els esquemes de competència propis de la contractació pública."

El Projecte de Llei que es proposa només preveu la reserva a les entitats d'iniciativa social per raons d'interès públic i amb la concurrència de les circumstàncies previstes en l'article 21.5, de forma sempre justificada i considerem que aquesta no és una premissa suficient.

3.- Governança i representativitat local

Pel que fa a la creació de l'Agència Pública de Serveis Socials de Catalunya (APSS-Cat), l'FMC ha defensat des de l'inici de tramitació de l'avantprojecte que els ajuntaments no poden ser simples espectadors d'aquesta nova Agència Pública. Celebrem que s'hagi acceptat la nostra al·legació d'incorporar vocalies en representació dels ens locals al Consell de Govern.

D'acord amb la versió actual, l'article 44, que és el que fa referència a la composició del Consell de Govern de l'Agència Pública de Serveis Socials, estima la nostra petició i inclou entre els seus membres: "h) Dues vocalies en representació de les organitzacions associatives d'ens locals".

No obstant això, ja ho vam sol·licitar i no va ser acceptada, una nova modificació que entenem que és necessària, en tant que afegeix un matís rellevant per motius de representativitat, en relació amb l'actual article 44.1 h) i és que s'esmeni la representació de les entitats locals en el sentit de preveure dues vocalies ***“en representació de les organitzacions associatives més representatives dels ens locals de Catalunya”***.

Insistim que qualsevol encàrrec de gestió municipal a l'Agència haurà de ser voluntari i respectar l'autonomia local.

Igualment, cal dir que és necessari establir com es produirà la necessària coordinació entre la nova Agència Pública de Serveis Socials de Catalunya i l'Agència d'Atenció Integrada Social i Sanitària de Catalunya.

4.- Finançament i suport tècnic

Finalment, cal parlar de finançament, no hi haurà qualitat sense recursos. Des del món local exigim un escandall de costos real. Cal preveure quin és l'impacte pressupostari sobre la Generalitat per l'aprovació del Projecte de Llei. Cal tenir en compte que els ens locals necessiten poder disposar de finançament per poder prendre mesures a l'hora de controlar la qualitat del servei.

La viabilitat del model resta fortament condicionada a l'existència d'una dotació pressupostària suficient i sostinguda. Sense aquest element, el risc és que el Projecte esdevingui una declaració d'intencions amb dificultats reals d'implementació.

El nou model planteja un increment molt significatiu de les exigències organitzatives, tècniques i administratives, tant per als ens locals com per a les entitats proveïdores. L'obligatorietat de sistemes de gestió de qualitat, mecanismes d'avaluació avançats i estructures de control pot comportar un impacte important en recursos humans i organitzatius, especialment en municipis i entitats de dimensió petita i mitjana.

En aquest sentit, es considera necessari garantir que el desplegament del model no generi desigualtats en l'accés a la provisió de serveis, evitant que determinades entitats amb menor capacitat estructural en quedin excloses.

D'altra banda, es considera imprescindible que el desplegament de la Llei vagi acompanyat de l'actualització de la cartera de serveis socials, que permeti concretar prestacions, estàndards i costos reals, així com garantir una adequada planificació econòmica del sistema.

Serà necessari que el Govern, en compliment de la Disposició Addicional 2a, compti amb la participació de les entitats locals per establir un sistema de càlcul de costos dels serveis socials inclosos en la cartera de serveis socials, incloent-hi els costos fixos i variables, directes i indirectes de cada servei, així com el sistema d'actualització.

Pel que fa a l'equiparació salarial, l'article 8 ha d'anar acompanyat de partides pressupostàries suficients. Els ajuntaments no podem assumir l'increment de costos laborals de les nostres entitats proveïdores si la Generalitat no actualitza els costos de referència de la Cartera de Serveis de manera automàtica.

Pel que fa a les infraestructures, veiem bé que el concert inclogui la construcció d'equipaments (fins a 40 anys), però exigim un acompanyament jurídic i financer als ajuntaments perquè aquestes

inversions no computin com a deute local i que quedi garantida la reversió dels equipaments a qui ha contribuït al seu finançament.

Finalment, demanem no oblidar el teixit productiu local i l'arrelament al territori; aquest no ha de ser un criteri prohibit; ja que és l'essència del servei social bàsic municipal.

L'FMC en termes generals realitza una valoració favorable del Projecte de Llei en la mesura que compartim que cal dotar de rang legal la concertació dels serveis socials sent insuficient la seva regulació actual via Decret, però demanem una Llei que proporcioni un marc jurídic estable. Necessitem una eina que ens permeti "descontractualitzar" i "desmercantilitzar" els serveis socials, en la mesura que sigui possible, per posar les persones al centre de la nostra acció política i que el seu desplegament es realitzi amb el finançament adequat, amb mecanismes de simplificació administrativa i amb un calendari realista que permeti l'adaptació progressiva dels ens locals i de les entitats proveïdores.

Moltes gràcies»
