

Fórmules no contractuals per a la gestió de serveis públics municipals

Aprentatges des de la pràctica

Data: novembre, 2024

Treball realitzat per l'Institut Metròpoli per encàrrec de La Confederació Empresarial del Tercer Sector Social de Catalunya amb el suport de l'Ajuntament de Barcelona



Direcció

Marc Martí-Costa

Autors/res

Marc Martí-Costa, Cecilia Conde López

Cerdanyola del Vallès, novembre 2024

La manera de citar el present informe serà:

Martí-Costa, Marc i Conde, Cecilia (2024). *Fórmules no contractuals per a la gestió de serveis públics municipals Aprentatges des de la pràctica*. Institut Metròpoli, Bellaterra.



Índex de contingut

1. Introducció	4
2. Objectius i metodologia	5
3. Debats i reptes de les fórmules no contractuals	9
3.1. Evolució del marc jurídic per a la prestació dels serveis a les persones	9
3.2. Encaix jurídic de les fórmules no contractuals.....	11
3.3. La mercantilització de la prestació de serveis d'atenció a les persones	14
<hr/>	
4. Les fórmules no contractuals a Catalunya	15
4.1. El tipus d'entitats	16
4.2. Els serveis.....	16
4.3. El procediment administratiu	16
4.4. Contingut de les convocatòries	17
4.5. Desplegament en l'àmbit local	18
<hr/>	
5. Resultats: aprenentatges des de la pràctica	19
5.1. La transició de les fórmules contractuals a les no contractuals	20
5.2. L'ús de les fórmules no contractuals per part dels ens locals.....	23
5.3. La posició de les entitats davant les fórmules no contractuals	26
5.4. Reptes de les fórmules no contractuals.....	28
5.5. Perspectives de futur en l'ús de les fórmules no contractuals	34
<hr/>	
6. Conclusions	36
7. Recomanacions	38
7.1. Per a la Generalitat de Catalunya	38
7.2. Per als ens locals	39
7.3. Per a la Confederació Empresarial del Tercer Sector Social	40
<hr/>	
8. Bibliografia	42
9. Annexos	44

1. Introducció

Els ens locals han començat a explorar altres vies alternatives a la contractació pública per prestar serveis d'atenció a les persones. Aquesta tendència sorgeix com a resposta a la creixent presència d'empreses mercantils que guanyen les licitacions de serveis d'atenció a les persones, i als reptes als que fan front els ens locals a l'hora de gestionar aquests processos de contractació pública (Martí-Costa & Conde, 2022). Aquestes alternatives no només busquen fer front a les problemàtiques actuals, sinó també garantir que la provisió d'aquest servei queda en mans d'entitats que garanteixen una qualitat del servei.

Aquestes fórmules no contractuals estan avalades per la Directiva europea sobre contractació pública, que estableix uns règims de contractació particular per als serveis socials, i atorga als Estats membres llibertat per establir el règim jurídic que considerin més adient a la naturalesa i finalitat d'aquests tipus de serveis. Aquest règim jurídic pot ser tant de naturalesa contractual com no contractual, respectant els principis de publicitat, lliure concurrència i no-discriminació. A Espanya, la transposició d'aquesta directiva en una norma estatal, la Llei 9/2017, ha permès que les Comunitats Autònomes estiguin habilitades per regular els seus instruments no contractuals. A Catalunya, el Decret Llei 3/2016, preveu dues fórmules no contractuals: la concertació i la gestió delegada.

L'ampliació del ventall de fórmules de gestió ha afluït un debat intens sobre quina és la millor opció. Alguns estudis, com el de Gimeno Feliú (2020), assenyalen que el debat sobre la prestació de serveis públics hauria de centrar-se en garantir la regularitat i continuïtat en la prestació, garantint la millor qualitat del servei a la ciutadania. Gimeno Feliú (2020a) també defensa que la qualitat de la prestació ha de ser un factor determinant per decidir les fórmules de gestió dels serveis i la intensitat de la col·laboració públic-privada. Per la seva part, Martí-Costa & Conde (2024) assenyalen que la Llei 9/2017 està dissenyada principalment per a la contractació d'obres, subministraments o serveis tècnics, i no tant per a serveis d'atenció a les persones. El marc normatiu actual de la contractació sovint prioritza criteris econòmics en aquest serveis (Martí-Costa & Conde, 2021), limita la possibilitat de privilegiar les entitats no lucratives per sobre les lucratives (excepte en el cas de la contractació reservada), així com la proximitat, la continuïtat i l'arrelament al territori dels licitants- qüestions que els decisors dels serveis relacionen directament amb la millor qualitat del servei.

En l'àmbit jurídic, s'ha produït un intens debat sobre l'encaix jurídic d'aquests fórmules (Darnaculleta i Gardella, 2021; García Negrín, 2022; Gimeno Feliú, 2018), però encara hi ha una manca de dades sobre la seva aplicació. Malgrat això, alguns ens locals es mostren favorables a avançar cap a la concertació (i fer menys licitacions) per millorar la qualitat en la prestació dels serveis (Martí-Costa & Conde López, 2023).

Per tant, l'objectiu d'aquest informe és aprofundir en les alternatives a la contractació pública per als serveis d'atenció a les persones. Per això, s'examinen quatre casos d'ens locals que utilitzen fórmules alternatives a la contractació per a la prestació de serveis d'atenció a les persones, identificant-ne els reptes i les avantatges des de la perspectiva dels ens locals, així com de les entitats del tercer sector social. Finalment, es fa un recull de propostes per consolidar aquestes opcions fora del marc de la contractació.

2. Objectius i metodologia

L'objectiu principal d'aquest estudi és aprofundir en les alternatives a la contractació pública per als serveis d'atenció a les persones.

De forma particular, els objectius específics són:

1. Explorar i conèixer casos concrets d'ens locals que utilitzen fórmules alternatives a la contractació per a la gestió dels serveis d'atenció a les persones.

Fer una cerca de casos concrets d'ens locals que utilitzen fórmules alternatives a la contractació per a la gestió dels serveis d'atenció a les persones. L'estudi de quatre casos en particular ha servit per analitzar les pràctiques i els resultats obtinguts amb aquestes fórmules alternatives, així com per proporcionar models de bones pràctiques per a altres ens locals.

2. Identificar reptes i avantatges associats a la selecció d'aquestes fórmules de gestió alternatives a la contractació pública per part dels ens locals

Es pretén conèixer les oportunitats i els reptes que suposa per als ens locals de la província de Barcelona, l'ús de fórmules no contractuals per gestionar els serveis d'atenció a les persones.

3. Identificar reptes i avantatges associats a la gestió de serveis d'atenció a les persones, mitjançant fórmules no contractuals, per part d'entitats del tercer sector social.

Es busca identificar els reptes i avantatges associats a la gestió de serveis d'atenció a les persones, mitjançant fórmules no contractuals, per part d'entitats del tercer sector social, com a proveïdores d'aquests serveis.

4. Realitzar propostes per la consolidació de les opcions fora del marc de la contractació.

Es realitzen una sèrie de recomanacions a partir dels testimonis de les entrevistes i la documentació revisada, amb l'objectiu de consolidar l'ús de les fórmules alternatives a la contractació per a la provisió de serveis d'atenció a les persones.

Pel que fa a la proposta metodològica, el projecte de recerca ha seguit les següents fases:

A. Revisió bibliogràfica

S'ha dut a terme una revisió de la normativa vigent a nivell europeu, estatal, autonòmic i local relacionada amb aquesta temàtica. En concret, s'han revisat les següents normatives:

Nivell administratiu	Normativa
Europeu	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
Estatal	Llei 9/2017, 8 de novembre, de contractes del sector públic
Autonòmica	Decret Llei 3/2016, de 31 de maig, de mesures urgents en matèria de contractació pública Decret 69/2020, de 14 de juliol, d'acreditació, concert social i gestió delegada en la Xarxa de

Serveis Socials d'Atenció Pública
Ordre TSF/218/2020, de 16 de desembre, per a la provisió dels serveis de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública.

B. Entrevista a Marc Vilalta Reixac, expert en dret administratiu.

Per aprofundir en la comprensió de la revisió bibliogràfica, es va realitzar consultes al Marc Vilalta, expert en dret administratiu i amb una línia de recerca centrada en la contractació pública i el dret local, entre d'altres. Mitjançant una entrevista per videoconferència, es va consultar sobre l'encaix de les fórmules no contractuals en el marc jurídic existent. La conversa es va centrar en aqueta qüestió, així com en els reptes i les oportunitats d'aquest encaix, des de la seva perspectiva.

C. Selecció de casos i prioritització de 4 casos

S'ha dut a terme una cerca dins de la Província de Barcelona per identificar ens locals que utilitzen vies alternatives a la contractació per a la gestió de serveis d'atenció a les persones. Per identificar els casos, s'han utilitzat els següents repositoris com el Butlletí Oficial de la Província de Barcelona (BOPB), el tauler d'edictes dels ajuntaments, els perfils del contractant dels ajuntaments a la Plataforma de Contractació Pública de Catalunya i, en el cas de l'Ajuntament de Barcelona, també el web de serveis socials. Les paraules clau per fer la cerca han estat: "concert social", "concertació" i "gestió delegada".

Durant la cerca, s'han identificat un parell de reptes metodològics:

- **Manca de traçabilitat dels repositoris:** la publicació de convocatòries es dona en diversitat d'opcions (tauler edictes dels ajuntaments, BOPB, plataforma de contractació...) i s'utilitzen indistintament.
- **Etiquetes poc homogènies:** la publicació d'aquestes fórmules rep diferents etiquetes en el buscador del BOPB en "tipus d'anunci" (per exemple, premis i subvencions; contractació pública; població i organització municipal, etc.)

Finalment, des de la publicació del Decret Llei 3/2016 fins a setembre de 2024, es van identificar una vintena de casos a la província de Barcelona.

D'aquests 20 casos, es va fer una prioritització de 12. Finalment, es van seleccionar quatre en una sessió de treball, amb La Confederació Empresarial del Tercer Sector Social, que van ser validats posteriorment pel grup de treball Transversal de Models de Col·laboració Publicosocial de La Confederació. Els criteris per prioritzar aquest quatre casos, van ser els següents:

- **Trajectòria temporal:** s'ha prioritzat aquells ens amb més trajectòria en la prestació de serveis d'atenció a les persones mitjançant fórmules no contractuals, des de l'aprovació del Decret Llei 3/2016.
- **Tipus de servei:** s'han seleccionat diferents tipus de serveis a les persones.
- **Mida dels municipis:** s'ha procurat seleccionar municipis amb mida poblacional diversa. Tanmateix, la mostra de casos pertany, en la majoria, a municipis grans, és a dir, de més de 50.000 habitants.
- **Experiència de les entitats prestadores del servei:** prioritització d'aquelles entitats que, en paral·lel a les vies no contractuals, també presten serveis per vies contractuals.

Els quatre casos seleccionats són:

1. El concert social per a la provisió de places per a la prestació del servei de centres obertes de la ciutat de Barcelona mitjançant concert social per al període 2024 a 2027.
2. La gestió delegada del servei d'atenció domiciliària del Consell Comarcal del Moianès
3. El servei de llar residència per a persones amb discapacitat intel·lectual de Sant Boi de

Llobregat

4. El gestió delegada del servei de distribució gratuïta d'aliments a famílies del municipi, a través del punt solidari la botiga de El Prat de Llobregat

Finalment, cal esmentar que, tot i aquesta selecció, els casos han servit com a punt de partida per abordar altres serveis dels ens locals i/o de les entitats entrevistades, que també s'han prestat mitjançant fórmules no contractuals.

C. Revisió dels expedients dels casos

Un cop seleccionats els casos, s'ha fet una revisió dels expedients i les resolucions existents en relació als serveis seleccionats. En concret, s'ha revisat número d'expedient, títol, municipi, àmbit d'actuació, pressupost, durada, pròrroga, qui es presenta (noms, tipus), nombre de candidats, qui guanya, etc. Aquesta revisió documental ha permès emmarcar el debat de les entrevistes posteriors.

D. Entrevistes als responsables dels òrgans administratius i entitats del tercer sector

Per aprofundir en les limitacions i avantatges a l'hora de desplegar i/o gestionar vies alternatives a la contractació pública per a la gestió de serveis d'atenció a les persones s'han dut a terme entre nou entrevistes semi-estructurades (dues entrevistes per cada cas seleccionat, excepte en el cas de Barcelona) mitjançant trucada de videoconferència. En les entrevistes han participat 14 persones.

El perfil de les persones entrevistades ha estat doble: d'una banda, el personal tècnic del servei municipal de contractació (preferiblement el/la cap d'àrea) i/o personal del servei municipal que impulsa la licitació (preferiblement el/la cap d'àrea). D'altra banda, entitats del tercer sector social que presten els serveis dels casos seleccionats.

Taula 1. Serveis entrevistats dels ens locals

Font: elaboració pròpia

Serveis	
Ajuntament de Barcelona	Servei d'intervenció social de l'IMSS
	Servei jurídic de l'IMSS
Ajuntament El Prat de Llobregat	Secció de planificació estratègica d'acció social
Ajuntament Sant Boi de Llobregat	Àrea de ciutat cohesionada i transformadora
	Serveis Socials
Consell Comarcal Moianès	Servei jurídic
	Intervenció
	Servei d'Atenció Domiciliària
	Àrea de serveis a les persones

Taula 2. Càrrecs de les persones entrevistades de les entitats

Font: elaboració pròpia

Càrrecs	
Fundació Pere Tarrés	Adjunt a Direcció General de la Fundació Pere Tarrés
SUARA Cooperativa	Codirecció de l'Àrea de Desenvolupament de Servei
Fundació Serveis de Suport	Ex- Direcció general
Associació Benestar i Desenvolupament (ABD)	Direcció del Departament tècnic i de l'Àrea d'Inclusió de l'Associació Benestar i Desenvolupament

La realització de les entrevistes i la sistematització de la informació obtinguda ha estat a càrrec de l'equip tècnic de l'Institut Metròpoli. Les entrevistes han estat transcrites i s'ha analitzat el contingut a partir de la definició de diferents categories analítiques.

F. Elaboració informe final de resultats

Finalment, s'ha elaborat el present informe amb l'anàlisi, les conclusions i recomanacions derivades de l'estudi.

3. Debats i reptes de les fórmules no contractuals

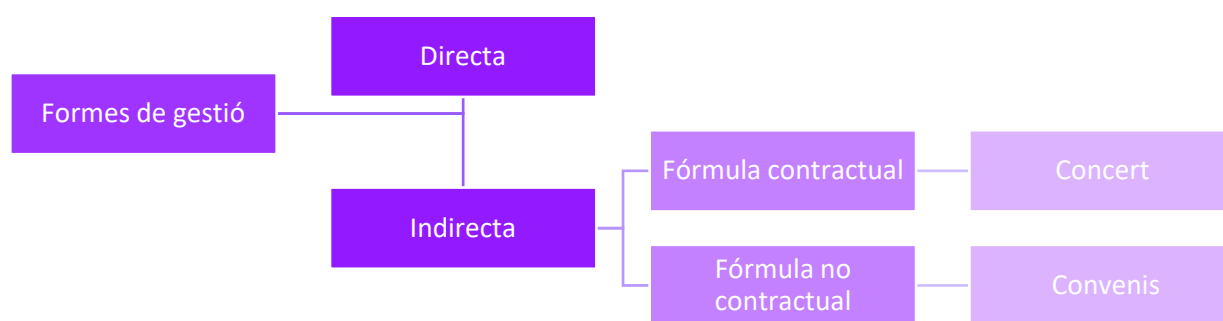
3.1. Evolució del marc jurídic per a la prestació dels serveis a les persones

A l'estat espanyol, el serveis a les persones tenen el seu origen en la beneficència pública (Míguez Macho et al., 2011). El fet que els serveis a les persones es considerin serveis públics no implica que només pugui proporcionar-los el sector públic en règim de monopoli, és a dir, de forma exclusiva (Gimeno Feliú, 2018). La prestació de serveis a les persones s'ha articulada tradicionalment o bé de forma directa per part de la mateixa administració pública, o bé de forma indirecta per part d'entitats privades -amb o sense ànim de lucre- (Gimeno Feliú, 2018). La gestió indirecta s'ha articulada tradicionalment mitjançant convenis o bé mitjançant concerts, com a fórmula contractual (Villar Rojas, 2005, 2012). El Reglament de serveis de les corporacions locals (RSCL) de l'any 1955, s'establia expressament que els serveis relacionats amb les activitats benèfiques podran prestar-se per gestió directa o per concert (Darnaculleta i Gardella, 2021).

Tradicionalment, el concert ha estat la modalitat contractual més utilitzada per a la gestió indirecta dels serveis educatius, els serveis hospitalaris, els serveis socials o els serveis adreçats a les persones (Vaquer, 2000: 52; Bernal, 2018b: 2864 citats a Darnaculleta i Gardella, 2021) (veure Figura 1). Tanmateix, amb el desplegament de les directives europees i amb l'aprovació de la Llei 9/2017 a nivell estatal, s'han produït canvis en les modalitats de gestió d'alguns d'aquests serveis.

Figura 1. Formes de gestió dels serveis socials, abans de l'aprovació de les directives europees.

Font: elaboració pròpia



Amb la previsió de la Directiva es produeix un canvi que possibilita la prestació dels serveis d'atenció a les persones mitjançant altres fórmules. **A nivell europeu, 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, i la **Directiva 2014/23/UE del Parlament Europeu i del Consell** regulen els contractes públics de serveis socials que superin el llindar comunitari, és a dir, aquells amb un valor estimat (IVA exclòs) igual o superior a 750.000 €, en el cas de contractes de serveis per a serveis

socials i altres serveis específics enumerats a l'annex XIV (arts. 4 i 74 Directiva 2014/24/UE); i amb un valor igual o superior a 5.186.000 €, en el cas de concessions relatives a serveis socials o altres serveis específics recollits a l'annex IV (art. 19 Directiva 2014/23/UE).

A més, aquestes directives estableixen uns règims de contractació particular per als serveis socials i altres serveis específics, i reconeixen una àmplia llibertat als Estats membres per establir el règim jurídic que considerin més adient a la naturalesa i finalitat d'aquests tipus de serveis. El règim jurídic escollit pot ser tant de naturalesa contractual com no contractual, d'acord amb els principis de publicitat, lliure concurrència i no-discriminació.

Des de la perspectiva europea, segons Darnaculleta i Gardella (2021), els serveis d'atenció a les persones es vinculen amb serveis a la dignitat humana i el fet que no siguin rentables en termes de mercat no aplica el caràcter econòmic i el principi de competència (dels anomenats serveis d'interès econòmic general), sinó el seu caràcter no econòmic i pel principi de solidaritat. Com a conseqüència, el Tractat Fundacional de la Unió Europea estableix que aquests serveis socials no els resulten d'aplicació les llibertats d'establiment ni de prestació de serveis, ni les regles sobre competència i ajudes públiques. En aquest marc, emergeixen les fórmules no contractuals.

En l'àmbit estatal, l'article 11.6 de la **Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic**, per la qual es transposen a l'ordenament jurídic espanyol les directives europees, exclou d'aquesta Llei la prestació de serveis socials per entitats privades. Aquesta exclusió és possible sempre que aquesta es faci 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 prèviament fixades pel poder adjudicador. Cal a més, garantir els principis de publicitat, transparència i no-discriminació.

La Llei 9/2017 també preveu, en la Disposició Addicional 49, que 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. Basant-se en aquesta habilitació, la majoria de les Comunitats Autònomes han desplegat previsions normatives per regular les prestacions de serveis socials i els serveis d'atenció a les persones, mitjançant modalitats de prestació no contractual, tal i com analitza Darnaculleta i Gardella (2021). Segon l'autora, el País Basc va ser la primera Comunitat Autònoma a incorporar la figura del concert social a l'ordenament jurídic, l'any 2008 (Llei 12/2008, de serveis socials del País Basc). En l'actualitat, 13 de les 17 Comunitats Autònomes regulen el concert social com una fórmula de col·laboració públic-privada per a la prestació de determinats serveis públics socials, en matèria sanitària i sociosanitària, a través de la participació de la iniciativa privada.

A Catalunya, es va desplegar el **Decret Llei 3/2016, de 31 de maig**¹, de mesures urgents de contractació pública, que estableix que els serveis socials es poden gestionar mitjançant dues fórmules no contractuals: la gestió delegada i el concert social. Per utilitzar aquestes fórmules es poden establir com a requisits, clàusules, mesures de preferència o mesures de discriminació positiva, criteris socials, de qualitat, d'experiència i trajectòria acreditada, i d'altres que es determinin reglamentàriament. També, s'inclouen exigències de solvència tècnica, econòmica i financera de manera proporcional a l'objecte del concert social i les gestions delegades.

Més recentment, s'ha aprovat 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 defineix què s'entén per concertació i per gestió delegada. Així mateix, regula el règim jurídic de l'acreditació d'entitats de serveis socials privades exigible per ser proveïdores de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública.

Concertació: sistema de provisió de serveis socials mitjançant el qual els serveis socials de titularitat privada passen a formar part de la Xarxa de Serveis socials d'Atenció Pública. La qualitat es garanteix mitjançant un sistema d'acreditació de les entitats proveïdores. El model d'acreditació es configura per garantir que les entitats proveïdores assolixin els estàndards de qualitat exigits per formar part de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció

¹ Darnaculleta i Gardella (2021) també estableix que la majoria de les comunitats autònomes han optat per incorporar la figura dels concerts socials en normes amb rang formal de llei, excepte Catalunya.

Pública en cada una de les tipologies de serveis socials. El Govern estableix els criteris i els estàndards mínims i òptims de qualitat, així com els mecanismes d'avaluació i de garantia del compliment dels criteris en el marc del Pla estratègic de serveis socials.

Gestió delegada: sistema de provisió de serveis socials mitjançant el qual els serveis socials de titularitat pública els gestionen persones privades i passen a formar part de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública.

Finalment, aquest Decret es desenvolupa en l'**Ordre TSF/218/2020**, de 16 de desembre, que estableix que les administracions públiques de Catalunya que disposin de competències legalment o reglamentàriament atribuïdes per a la prestació de serveis socials a la població, com és el cas dels ens locals, estan facultades per tramitar i formalitzar concerts socials i gestions delegades. Igualment, permet que, d'acord amb els principis de publicitat, lliure concurrència i no-discriminació, totes les entitats de serveis socials privades interessades puguin concórrer lliurement en les mateixes condicions per prestar, amb finançament públic, els serveis de la Cartera de Serveis Socials objecte de la convocatòria.

En definitiva, actualment, el marc normatiu preveu tant fórmules contractuals com no contractuals per a la prestació de serveis d'atenció a les persones. Aquesta ampliació del ventall d'opcions ha donat peu a tot un debat jurídic al voltant de l'encaix normatiu d'aquestes figures, que s'aborda en el següent apartat.

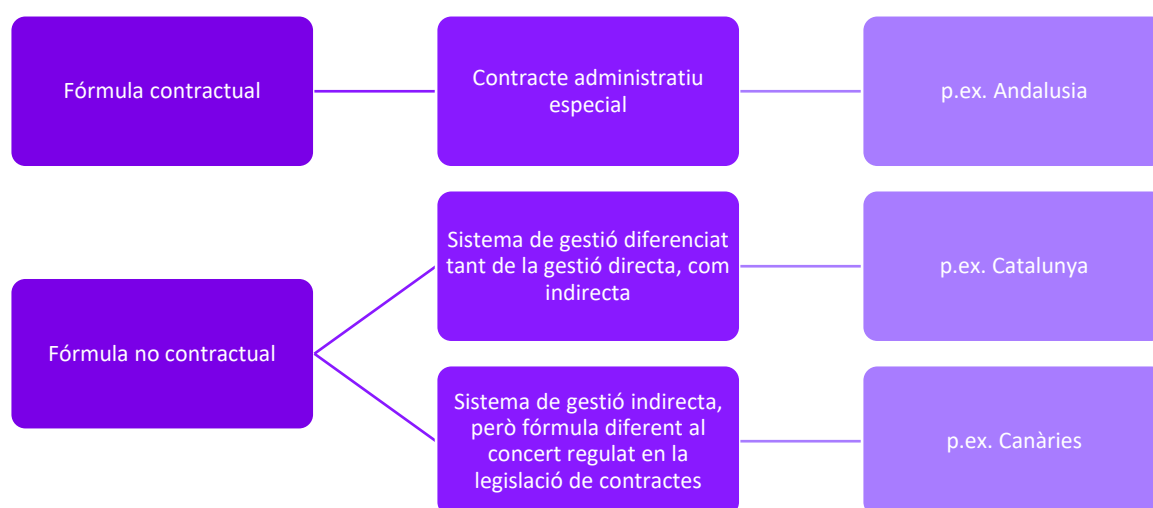
3.2. Encaix jurídic de les fórmules no contractuals

Hi ha tot un debat jurídic al voltant de les figures no contractuals en la prestació de serveis d'atenció a les persones, sense una postura unànime entre els experts i juristes (García Negrín, 2022). En primer lloc, per alguns és una fórmula que encaixa dins d'un contracte públic i, per altres, és una fórmula exclosa de la contractació pública (Díez Sastre, 2021). Per altra banda, per alguns és una forma de gestió dels serveis públics diferent a la modalitat directa i indirecta i, per altres, una forma de gestió indirecta dels serveis públics (Darnaculleta i Gardella, 2021; García Negrín, 2022).

A continuació s'aborden aquests debats.

Figura 2. Formes de gestió de serveis d'atenció a les persones.

Font: elaboració pròpia.



3.2.1. PRIMER DEBAT: SOBRE L'EXCLUSIÓ DE LA FÓRMULA DE LA CONTRACTACIÓ PÚBLICA

Hi ha diferents enfocaments entre les Comunitats Autònomes sobre la naturalesa jurídica dels concerts socials o accions concertades. Per exemple, Andalusia tracta el concert social com una figura contractual especial dins del seu marc jurídic (Decret 41/2018 i Decret 57/2020), considerant-los similars als contractes públics, ja que existeix una entitat concertant, una entitat concertada i una contraprestació que és el servei. Aquest enfocament s'alinea amb l'annex IV de la Llei 9/2017, on es un regulen uns contractes harmonitzats, l'objecte dels quals coincideix amb el dels concerts socials (García Negrín, 2022).

Per contra, altres Comunitats Autònomes, com Catalunya, emparades per la previsió de les directives europees 2014/24/UE i 2015/23/UE, ofereixen als poders públics la possibilitat de crear fórmules no contractuals per a la prestació de serveis. En aquest context i d'acord amb el que estableix la Disposició Addicional 49ª de la Llei 9/2017, opten per entendre les accions concertades o concerts socials com a "instruments no contractuals". Des d'aquest enfocament, es considera una modalitat de gestió de serveis socials diferenciada de la modalitat contractual prevista en la Llei 9/2017; és a dir, una fórmula alternativa a la contractació pública.

D'acord amb Darnaculleta i Gardella (2021:42), els concerts socials emergeixen "com a instruments organitzatius per a la prestació de serveis de caràcter no contractual permeten a les administracions públiques que es relacionin amb persones i entitats privades que operen fora del mercat i que són retribuïdes mitjançant mòduls, que només cobreixen els costos fixos, variables i permanents (sense incloure-hi el benefici industrial) de la prestació del servei". Així, es considera que l'acció concertada en l'àmbit dels serveis d'atenció a les persones és una fórmula de col·laboració entre l'Administració i els particulars que consisteix en l'acreditació d'entitats privades perquè puguin realitzar prestacions dins la xarxa autonòmica de serveis socials.

La majoria de les Comunitats Autònomes han optat per aquest enfocament no contractual. El que fet les Comunitats Autònomes tenen més marge per establir una regulació d'instruments no contractuals per a la gestió de serveis a les persones que no pas per a la regulació de noves modalitats contractuals (Darnaculleta i Gardella, 2021), podria explicar aquesta postura.

Aquesta varietat d'enfocaments en el règim jurídic i la qualificació concreta de la naturalesa jurídica d'aquests instruments ha generat certa confusió i inseguretat jurídica, especialment pel que fa a la definició precisa dels trets diferencials entre modalitats contractuals i no contractuals, tal i com identifica Darnaculleta i Gardella (2021)

Taula 3. Indefinició dels trets diferencials entre les modalitats contractuals i les modalitats no contractuals

Font: Darnaculleta i Gardella (2021)

Objecte de la prestació	L'objecte dels concerts regulats és bastant similar: la reserva i ocupació de places pels usuaris dels serveis socials i la gestió de prestacions, programes, serveis i centres inclosos en les carteres autonòmiques de serveis i no reservats a la gestió directa. A Catalunya, el concert social es circumscriu al sistema de provisió de serveis socials de titularitat privada que s'integren a la xarxa pública, mentre que la gestió de serveis de titularitat pública per entitats privades s'articula a través de l'anomenada gestió delegada.
Ànim de lucre de les entitats prestadores	Algunes Comunitats Autònomes reserven la utilització dels instruments d'acció concertada per a les entitats sense ànim de lucre, mentre que d'altres (inclosa Catalunya) admeten també a entitats amb ànim de lucre, tot i que s'estableixen mesures de discriminació positiva enfront d'aquestes últimes.
Adjudicació basada en	Totes les comunitats autònomes requereixen que les entitats privades disposin

criteris de concurrència competitiva o en criteris d'aptitud acreditació per a prestar serveis, però això ahora implica l'obertura d'un règim de concurrència competitiva que pot qüestionar el caràcter no contractual d'aquestes fórmules.

Caràcter oneros o no de la prestació L'onerositat de la prestació és clau per determinar si els instruments de concertació són contractuals o no, i mentre que els contractes del sector públic inclouen un benefici econòmic, els concerts socials autonòmics no tenen caràcter oneros, ja que només cobreixen despeses de funcionament, sense benefici industrial.

Règim jurídic supletori de les diverses modalitats de concertació social L'anàlisi del règim jurídic dels instruments de concertació social de les diferents comunitats autònomes mostra algunes incoherències i llacunes. En aquests sentit, només algunes comunitats estableixen un règim supletori per aquests casos, en què algunes s'han decantat per legislació de serveis socials i, en d'altres casos, per contractació pública.

Des del punt de vista de Darnaculleta i Gardella (2021), per definir la naturalesa jurídica del concert social i saber, per tant si és o no un contracte social, és necessari considerar si les prestacions objecte del concert mereixen la consideració de contractes públics, així com l'onerositat de la prestació: "el caràcter oneros del contracte, a més de l'obtenció d'un benefici econòmic, directe o indirecte, per part del contractista, és un dret característic dels contractes del sector públic, d'acord amb el que estableix l'article 2.1 LCSP" (Darnaculleta i Gardella, 2021:48). Segons l'autora, d'acord amb la perspectiva de la Unió Europea, el concepte de contracte públic es troba vinculat a l'elecció d'una oferta, a partir de criteris d'adjudicació, que comporti una competència entre els operadors. Aquesta interpretació és compartida pel professor de dret administratiu, Marc Vilalta.

El Tribunal de Justícia de la Unió Europea va analitzar la figura de l'acció social concertada regulada a la normativa autonòmica de la Comunitat Valenciana (assumpte C-436/2020, *ASADE I*) i de la Comunitat d'Aragó (assumpte C-676/2020, *ASADE II*), respectivament, i, en ambdós casos, conclou que els instruments jurídics regulats en aquestes normatives autonòmiques reuneixen les característiques essencials del concepte europeu de "contracte públic", basant-se en la competència efectiva i els criteris d'adjudicació utilitzats.

Per a Díez Sastre (2021:21), "només seran «instruments no contractuals», en el sentit que no són contractes públics, si no hi ha una decisió de selecció d'uns operadors davant d'altres. El problema és que, en la majoria dels casos, la legislació autonòmica preveu dues fases diferenciades: una primera fase de compliment de requisits previs i una segona fase de valoració de les diferents entitats, en la qual es prefereix unes entitats davant d'altres", el que fa que, per alguns, siguin considerats com a instruments contractuals.

3.2.2. SEGON DEBAT: SOBRE LA FORMA DE GESTIÓ

En relació al segon debat, sobre la naturalesa de la forma de gestió de l'acció concertada, algunes Comunitats Autònomes, com Canàries, Extremadura i Navarra, perceben el concert com a sistema de gestió indirecta, però com una fórmula diferent del concert regulat en la legislació de la contractació pública. Altres comunitats, la majoria, el consideren com un sistema de gestió diferenciat tant de la gestió directa com de la gestió indirecta.

En aquest debat, Gimeno Feliú (2020a) considera que, més enllà de si es tracta de gestió directa o indirecta, el debat sobre la prestació de serveis públics ha de centrar-se en garantir la regularitat, continuïtat i neutralitat en la prestació, garantint la millor qualitat del servei als ciutadans. Així doncs, l'objectiu no és tant qui presta el servei, sinó com es garanteix l'interès públic, amb una gestió òptima, eficient i de qualitat. D'acord amb Gimeno Feliú (2020), la qualitat de la prestació ha de ser un factor determinant per decidir les fórmules de gestió dels serveis i la intensitat de la col·laboració públic-privada.

Aquest mateix autor també advoca per identificar possibilitats d'adquisició de béns i serveis que vagin més enllà del Dret dels contractes públics (Gimeno Feliú, 2020b). En aquest context, es considera que tant la jurisprudència del TJUE

com les Directives europees deixen marge per adquirir béns i serveis al mercat sense necessitat de licitar (Díez, 2021). En aquest sentit, s'han començat a utilitzar els contractes *open-house*, “que es refereixen a la celebració de contractes sense una decisió prèvia que seleccioni un operador per davant d'altres” (Díez Sastre, 2021:6). Alemanya, des de fa ja uns anys, adquireix productes farmacèutics mitjançant aquesta fórmula. En el nostre context, Díez Sastre (2021) assenyala que a Balears s'ha exclòs expressament de l'àmbit de contractació pública la compra de medicaments amb preus de venda de laboratori fixats administrativament per al Sistema Nacional de Salut o amb preus de referència. Per ara, però, no hi ha certesa sobre si les per tant caldrà determinar si les Comunitats Autònomes tenen competències, i amb quin abast, per articular aquest tipus d'alternatives, com les *open-house* (Díez Sastre, 2021).

3.3. La mercantilització de la prestació de serveis d'atenció a les persones

A l'administració pública s'han introduït propostes de la nova gestió pública per a la prestació de serveis socials. La Nova Gestió Pública busca implementar formes de gestió del sector empresarial i privat en els serveis públics (Haynes, 2003), fomentant la competència en la provisió de serveis públics, externalitzant tasques a actors externs (privats o públics) amb l'objectiu de millorar l'eficiència, reduir els costos (Lapuente & Van de Walle, 2020) i millorar la qualitat del servei (Broms et al., 2020).

No obstant això, manquen anàlisis empíriques dels efectes reals de la Nova Gestió Pública en la prestació dels serveis públics (Lapuente & Van de Walle, 2020). Les evidències sobre la mercantilització són contradictòries, amb estudis que apunten efectes positius, negatius o mixtos (Broms et al., 2020). Tanmateix, el que sí s'ha evidenciat és la importància dels marcs normatius en la determinació de l'estructura i el funcionament de l'atenció social (Cunningham & James, 2017).

4. Les fórmules no contractuals a Catalunya

L'Estatut d'autonomia de Catalunya, en el seu article 166, atribueix a la Generalitat de Catalunya la competència exclusiva en matèria de serveis socials, que inclou, entre d'altres, la regulació i l'ordenació de l'activitat de serveis socials, i la regulació i l'ordenació de les entitats, els serveis i els establiments públics i privats que presten serveis socials a Catalunya.

A Catalunya, a diferència d'altres comunitats autònomes, es va aprovar una norma amb rang de llei que no té com a objectiu regular els serveis socials o els serveis a les persones (com han fet altres comunitats autònomes), sinó incorporar les noves directives de contractació del sector públic a l'àmbit autonòmic (Darnaculleta i Gardella, 2021). Aquesta norma és el Decret Llei 3/2016, de 31 de maig, de mesures urgents en matèria de contractació pública. En la Disposició Addicional Tercera estableix que els serveis socials es poden gestionar mitjançant les fórmules no contractuals de gestió delegada i concert social, i que s'entén com a tals la prestació de serveis de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública. Per tant, a diferència també d'altres Comunitats Autònomes, a Catalunya s'han regulat dues modalitats no contractuals de concertació social: el concert social i la gestió delegada.

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. En l'establiment dels concerts socials per a la provisió de serveis socials s'han 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, 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.

Gestió delegada: 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.

Taula 4. Diferències entre concertació i gestió delegada

Font: elaboració pròpia

	Concertació	Gestió delegada
Prestació del servei	Entitat privada	Entitat privada
Titularitat del servei	No és de l'Administració pública	És de l'Administració pública
Establiments	Del prestador	Públics

Risc operacional	Traspàs del risc operacional	Risc i ventura estàndard, no amb un risc operacional
------------------	------------------------------	------------------------------------------------------

A continuació, es fa un breu resum de la previsió normativa al voltant d'aquestes fórmules.

4.1. El tipus d'entitats

D'acord amb la normativa, les entitats de serveis socials privades legalment constituïdes dels estats membres de la Unió Europea poden ser proveïdores de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública, si estan prèviament acreditades. No obstant això, l'acreditació no comporta per si mateixa el dret a atendre les persones usuàries dels serveis de la Xarxa esmentada.

Les entitats interessades a acreditar-se poden presentar la sol·licitud en qualsevol moment al Departament de la Generalitat de Catalunya competent en matèria de serveis socials, que és l'ens competent per a l'acreditació, tal i com estableix el Decret 69/2020. L'acreditació s'atorga per a un període inicial de quatre anys, que es pot prorrogar tàcitament cada dos anys, sempre que en el moment de la pròrroga es compleixin els requisits d'acreditació, fins a una vigència màxima de 10 anys. Després, s'haurà de tornar a iniciar el procediment d'acreditació.

Per ser proveïdores de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública, les entitats han de figurar inscrites en el Registre d'entitats, serveis i establiments de serveis socials, entre d'altres requisits, que es poden determinar reglamentàriament. A més, les entitats han de disposar d'un sistema de gestió de la qualitat que reflecteixi el compliment dels estàndards de qualitat mínims i indispensables, així com d'un sistema d'avaluació contínua de la qualitat del servei que presten. Igualment, han d'acreditar la disposició de mitjans i recursos suficients per garantir el compliment de les condicions establertes per a cada servei, així com el compliment de la normativa que amb caràcter general o específic els sigui aplicable, tant per la naturalesa jurídica de l'entitat com pel tipus de servei objecte de concert social o gestió delegada. Per últim, també es pot requerir a les entitats que disposin de l'acreditació d'empresa social d'atenció a les persones en el moment en què s'aprovi la normativa catalana reguladora d'empreses socials, d'acord amb l'article 8.5 del Decret 69/2020. Finalment, en funció del tipus de provisió, les entitats han de disposar del local on prestar el servei.

En definitiva, per proveir serveis mitjançant les fórmules no contractuals, les entitats han d'estar acreditades, i disposar d'un sistema de gestió de qualitat.

4.2. Els serveis

La normativa defineix el tipus de serveis que poden ser objecte d'aquestes fórmules de gestió no contractuals. En concret, poden ser objecte de concert social: la reserva i la ocupació de places en centres d'iniciativa privada, per a ús exclusiu de les persones usuàries de serveis socials de responsabilitat pública, l'accés als quals sigui autoritzat per les administracions públiques mitjançant l'aplicació dels criteris previstos per la normativa vigent.

Les entitats prestadores de serveis socials poden gestionar serveis socials de titularitat pública mitjançant l'establiment amb l'administració competent dels concerts socials i de les gestions delegades previstos en aquest Decret llei. En aquest cas, passen a formar part de la Xarxa de serveis socials d'atenció pública.

4.3. El procediment administratiu

A diferència de la fórmula contractual en què per formalitzar un contracte cal iniciar un procediment de contractació pública per part de les administracions públiques competents, en el cas de la formalització de concerts socials i de gestions delegades requereix la tramitació d'un procediment administratiu, que inicia amb una convocatòria pública, d'acord amb els principis de publicitat, transparència, lliure concurrència i no-discriminació.

Aquesta convocatòria s'ha de publicar en el Diari Oficial i en el tauler electrònic de l'administració pública competent, sens perjudici que es puguin utilitzar, a més, altres mitjans electrònics de publicitat, tal i com preveu el Decret 69/2020.

Un cop publicada la convocatòria, les entitats que vulguin ser proveïdores, han de presentar la seva sol·licitud i la documentació que l'acompanyi, per via electrònica a la Generalitat de Catalunya.

Un cop admeses les sol·licituds, la unitat directiva competent per raó de la tipologia del servei social en cada departament o ens públic ha de comprovar que les entitats interessades disposen de la deguda acreditació i ha d'emetre un informe motivat amb la valoració de les sol·licituds i la documentació preceptiva, segons els criteris d'assignació que preveu la convocatòria. Això es fa a través d'un Comitè de Provisió de Serveis Socials (en aquest cas, doncs, no hi ha òrgan de contractació), que és l'òrgan col·legiat encarregat de l'avaluació i de formular la proposta². En funció de la proposta del Comitè de Provisió de Serveis Socials, la persona titular de l'ens local ha d'emetre una resolució motivada amb l'assignació dels serveis.

La resolució s'ha de dictar en el termini màxim que disposi la convocatòria, que no pot ser superior a tres mesos, s'ha de notificar a les entitats interessades i, a més, s'ha de publicar en el tauler electrònic de l'administració competent. D'acord amb el Decret 69/2020 es pot, a més, publicar en altres mitjans de publicitat.

Un cop resolta l'assignació de la provisió, s'ha de formalitzar el concert social o la gestió delegada mitjançant un acord (no un contracte) entre la persona titular de l'administració competent i l'entitat de serveis socials.

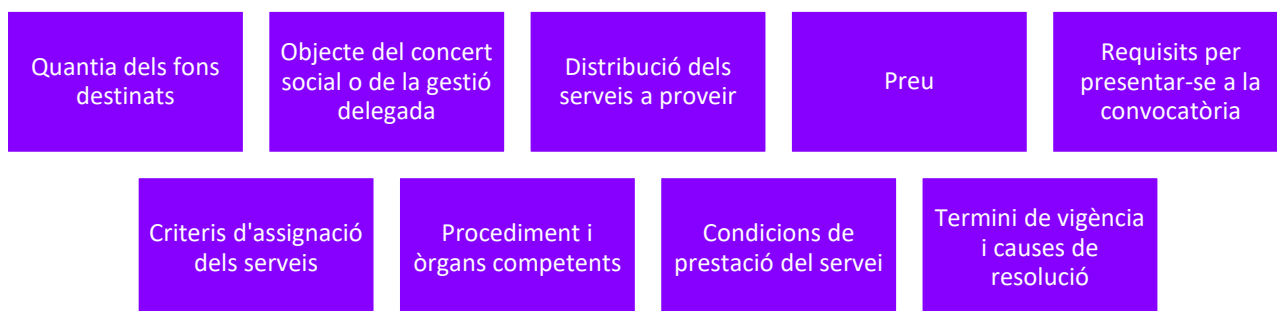
En el cas de la concertació i la gestió delegada, es preveu una durada dels serveis de quatre anys prorrogable tàcitament fins a 10 anys (pròrrogues bianuals). En canvi, en el cas de la licitació la durada màxima dels serveis és de cinc anys.

4.4. Contingut de les convocatòries

De forma similars als plecs administratius de la via de contractació pública, la convocatòria del concert social o la gestió delegada ha de concretar, com a mínim, els següents elements, d'acord amb la normativa revisada:

Il·lustració 1. Contingut mínim de les convocatòries

Font: elaboració pròpia, a partir de normativa.



Pel que fa al preu, una qüestió històricament controvertida en el cas de les licitacions públiques, en el cas del concert social és el cost de referència que estableix la Cartera de serveis socials o les disposicions que s'han dictat a aquest

² Està conformat per una persona que exerceixi la presidència; una persona que actua com a secretària, amb veu però sense vot; una persona membre de la unitat directiva per raó de la tipologia de servei social; una persona en representació de la unitat competent en matèria d'assessorament jurídic; i una persona en representació de la unitat competent en matèria d'intervenció. En cada convocatòria pública de provisió s'ha de concretar la composició d'aquest Comitè segons la tipologia de serveis socials.

efecte, segons la tipologia de servei. Pel que fa preu de la gestió delegada s'estableix en funció del cost de referència de la Cartera de serveis socials o de les disposicions que s'han dictat a aquest efecte segons la tipologia de servei, adaptat a les característiques específiques de cada servei i establiment social. No obstant això, d'acord amb el Decret 69/2020, els preus del concert social o de la gestió delegada es poden revisar d'acord amb l'actualització que es faci del cost de la Cartera de serveis socials. Aquesta diferència és substancial en comparació amb la previsió normativa relativa a la fórmula contractual.

4.5. Desplegament en l'àmbit local

En la Disposició Addicional Primera del Decret 69/2020, s'estableix que els ens locals faran ús dels concerts socials i de les gestions delegades que regula l'esmentat Decret d'acord amb el principi d'autonomia local i les competències que tinguin atribuïdes en matèria de serveis socials.

Igualment, en la Disposició Final Segona, s'indica que els ens locals poden establir normes reglamentàries i executives per adaptar al seu territori l'aplicació i el desplegament de les fórmules de gestió de serveis socials per la via no contractual.

En aquest sentit, la Disposició Final Primera, preveu la possibilitat d'establir formes de col·laboració entre la Generalitat de Catalunya i l'administració pública local amb l'objectiu de formalitzar els concerts socials i les gestions delegades dels serveis de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública.

Finalment, val la pena ressaltar que, segons la disposició addicional primera del Decret 69/2020, el règim jurídic dels concerts socials i de les gestions delegades s'estableix com a preferent i diferenciat del règim jurídic de la modalitat contractual, que també es pot utilitzar per a la provisió dels serveis de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública.

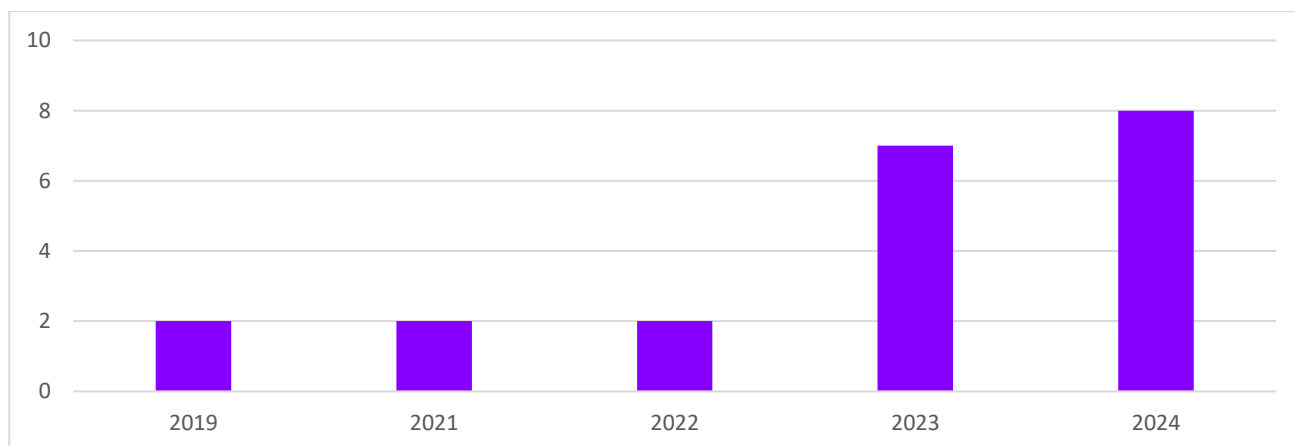
5. Resultats: aprenentatges des de la pràctica

Des de la publicació del Decret Llei 3/2016, s'han identificat al voltant d'una vintena de casos a la província de Barcelona on s'han utilitzat fórmules no contractuals per als serveis d'atenció a les persones. D'aquests casos, el 80% han estat impulsats per municipis grans, de més de 50.000 habitants. També destaca un Consell Comarcal, el Consell Comarcal del Moianès.

Els serveis d'intervenció socioeducativa i els centres oberts són els més recurrents en aquest tipus d'iniciatives que, a partir del 2023, han crescut significativament, consolidant-se l'any 2024, segons la cerca realitzada fins al mes de setembre d'aquest any.

Gràfic 1. Evolució de l'ús de les fórmules no contractuals a la província de Barcelona.

Font: elaboració pròpia.



Com s'ha apuntat en l'apartat metodològic, cal destacar la dificultat d'establir una completa traçabilitat dels casos. De fet, en gairebé la meitat dels casos (42,9%) no s'ha trobat publicada la resolució de la convocatòria.

Per garantir la diversitat de casos, la selecció d'aquests quatre casos s'ha basat en els criteris especificats en el capítol metodològic: trajectòria temporal, tipus de servei, mida dels ens locals i experiència de les entitats prestadores del servei. Finalment, els casos seleccionats per a l'estudi han estat els següents (Taula 5):

Taula 5. Casos d'estudi

Font: elaboració pròpia

Ens local	Serveis	Entitat	Fórmules no contractuals	
			Concertació	Gestió delegada
Barcelona	Centres oberts	Fundació Pere Tarrés	✓	
El Prat de Llobregat	SIS, servei prelaboral, servei integral per a persones en situació de vulnerabilitat, servei de distribució gratuïta d'aliments, centres oberts	ABD		✓
Sant Boi de Llobregat	Servei de llar residència per a persones amb discapacitat intel·lectual, SIS, centres oberts	SUARA	✓	✓
Consell Comarcal del Moianès	Servei d'Atenció Domiciliària	Fundació Serveis de Suport		✓

A continuació es presenten els resultats de l'estudi. Pel que fa a l'estructura, el primer apartat aborda el procés de transició de les fórmules contractuals a les no contractuals en els ens estudiats, amb un enfoc en els elements que han motivat el canvi, els processos desplegats i els serveis en què s'ha aplicat. A l'apartat 5.2. s'identifiquen les avantatges de les fórmules no contractuals. Seguidament, s'identifica, la posició de les entitats del tercer sector respecte aquestes fórmules. Tot seguit, s'analitzen els reptes identificats a l'hora de desplegar les fórmules no contractuals. Finalment, s'assenyalen les perspectives de futur sobre l'ús d'aquestes alternatives a la contractació pública.

5.1. La transició de les fórmules contractuals a les no contractuals

Abans d'implantar les fórmules no contractuals, els municipis estudiats utilitzaven tant la contractació pública, com la subvenció i els convenis per a la prestació de serveis d'atenció a les persones. La transició d'una fórmula a una altra ha estat motivada per diferents raons i motius, seguint processos i ritmes diferents.

5.1.1. MOTORS DE CANVI

Els principals catalitzadors de canvi han estat, d'una banda, la necessitat de superar els reptes associats a les fórmules de prestació anteriors (com ara el model contractual o el sistema de subvencions) i, d'altra banda, els canvis en les competències dels ens locals, que han actuat com a factor principal per a catalitzar la transició.

Barcelona i El Prat de Llobregat il·lustren la primera raó, és a dir, la necessitat de superar els reptes associats a les fórmules anteriors. A **Barcelona**, els centres oberts es gestionaven mitjançant subvenció fins l'any 2019. Aquest model, però, presentava algunes dificultats, especialment per a les entitats petites. Aquestes entitats sovint no podien avançar els diners necessaris, ja que el pagament de les subvencions es realitzava posteriorment, complicant la seva sostenibilitat. El model implicava una gran càrrega administrativa tant per a l'administració local, com per a les entitats, amb una gran càrrega de burocràcia i tramitacions prèvies i posteriors a la subvenció. A més, des dels equips tècnics, es considerava que la naturalesa de la subvenció no encaixava amb la voluntat i els objectius tipus de serveis.

Davant d'aquestes limitacions, l'Ajuntament de Barcelona, a través de l'IMSS (per ser el principal executor dels serveis

socials de la ciutat), va impulsar la cerca d'una alternativa més eficient i sostenible, centrada en entitats registrades, acreditades per la Generalitat de Catalunya, que poguessin assumir la prestació de serveis mitjançant fórmules no contractuals. Es buscava una millora de la contractació de serveis, com ara la durada de la relació contractual i una valoració més enfocada a la part tècnica de les propostes per sobre de l'econòmic. En definitiva, es buscava més un col·laborador, que no pas un proveïdor, especialment en serveis molt sensibles pel tipus de col·lectiu atès.

De manera similar **El Prat de Llobregat** compta amb una visió estratègica que aposta per una gestió diferent i alternativa de les polítiques socials. Es creu fermament que la coproducció de polítiques públiques amb el tercer sector no s'ha d'impulsar des d'una lògica mercantilista, sinó que ha de fomentar un altre tipus de relació amb aquestes entitats. Això implica una estratègia político-tècnica que defensa que la relació tercer sector i l'administració pública en la coproducció de polítiques públiques no ha de regir-se pels criteris de la Llei de contractes 9/2017, sinó que ha de trobar altres vies de col·laboració més adequades, en el marc de les previsions de la normativa europea.

Així, les fórmules no contractuals van aparèixer com una solució per sortir de les limitacions dels convenis i les subvencions. En aquest sentit, es considera que, per exemple, les subvencions tenen com a finalitat fomentar polítiques públiques, però no són adequades per garantir la sostenibilitat a llarg termini.

A més, a nivell pràctic, des de El Prat de Llobregat es considera que les relacions entre l'administració pública i les entitats proveïdores canvien significativament quan es fa servir una fórmula no contractual. Amb els convenis, el projecte és de l'entitat i l'administració simplement el subvencionat. Malgrat que el finançament prové de l'administració, el lideratge del projecte recau en l'entitat. Això genera una relació molt diferent respecte a un model de gestió delegada, on el control i la direcció del projecte són totalment públics.

En el cas del **Consell Comarcal del Moianès**, abans d'adoptar la fórmula de la gestió delegada del Servei d'atenció Domiciliària (SAD), el servei es prestava mitjançant contractació pública. Arran de la creació de la comarca del Moianès i el traspass de competències de la cartera de serveis socials al Consell Comarcal, es va detectar que el model anterior, gestionat pels municipis, no encaixava amb la realitat que tenia la comarca, amb una població envellida i un servei que ofería només un mínim d'hores. A més, es van observar diferències en com prestaven aquests serveis els diferents municipis (en la tipologia dels contractes, la tipologia del personal, etc.). Així es va iniciar un procés de planificació interna, que va comptar amb la participació dels equips tècnics i polítics per definir, en concret, el model de gestió del SAD, considerant les necessitats específiques d'aquest servei. Es va fer una diagnosi del servei (es va a començar a prestar amb contractes públics menors, que es van anar ajustant per fer una radiografia real) i es va decidir una implementació progressiva del canvi (a mesura que les treballadores es jubilaven, com una forma de protegir-les davant el canvi de modalitat). Tot i que la primera licitació la va guanyar una cooperativa del territori, el servei va acabar sent prestat, posteriorment, per una empresa mercantil, la qual no compartia la visió social que es buscava des del Consell Comarcal. Així, d'acord amb les persones entrevistades, aquest canvi progressiu va revelar que, malgrat que les treballadores eren les mateixes, la qualitat del servei depenia de les condicions laborals, així com del tracte i acompanyament que aquestes empreses oferien a les treballadores.

Finalment, el segon motor de canvi ha estat els canvis en les competències dels ens estudiats. A **Sant Boi de Llobregat**, la transició d'una fórmula a una altra es va produir quan la Generalitat de Catalunya va transferir la gestió del Servei d'Intervenció Socioeducativa (SIS) al municipi. Al mateix temps, però, ja hi havia centres oberts que funcionaven a nivell local, gestionats per entitats amb anys d'experiència. Davant el repte de garantir que aquestes entitats no perdessin la gestió en els futurs processos de licitació i el fet de que l'Ajuntament no comptava amb infraestructura per oferir aquest servei, la pròpia Generalitat de Catalunya va proposar les fórmules no contractuals com a solució. En el cas del servei de llar residència, es prestava inicialment mitjançant concurs públic. Quan es va convocar la licitació va quedar deserta. Com a conseqüència, es va fer un procediment negociat, en el que Suara (que és l'empresa que també els presta el SAD), va guanyar. I, posteriorment, es va optar per canviar-ho a la fórmula de gestió delegada, adjudicada també a Suara.

5.1.2. PROCÉS INTERN DE CANVI

La implementació del canvi de fórmula ha estat diferent en cada cas, i ha requerit temporalitats diferents (per exemple,

en el cas de Barcelona, per la seva dimensió, va requerir un procés llarg i complex, en el cas dels centres oberts, que va requerir des del 2017 fins el 2019). Tanmateix, hi ha factors que han estat compartits en els diferents casos.

En primer lloc, en tots casos s'ha requerit **un exercici de reflexió sobre el model de servei** que es volia implementar. Tot i que en la majoria de casos no hi ha (ni hi havia) una línia estratègica explícita per estudiar fórmules innovadores, aquestes s'han anat desenvolupant sobre la marxa per millorar la prestació dels serveis, arribar a més persones, i cobrir les seves necessitats. Per exemple, en el cas de Sant Boi de Llobregat, els canvis s'han produït, apunten, en funció de la necessitat. Això els ha permès moltes vegades tirar coses endavant que d'altra manera no podrien. En aquest sentit, destaquen el treball conjunt dels diferents departaments (intervenció, secretaria, servei gestor impulsor), i la capacitat d'innovar i de proposar fórmules alternatives a solucions que no els acabaven de satisfer. De fet, les persones participants en l'estudi consideren fonamental **l'organització interna per assegurar que la tasca d'atenció a les persones sigui una prioritat compartida dins de l'administració**.

En el cas de Barcelona, l'IMSS va elevar el procés de transició d'una fórmula a una altra, a instàncies superiors de l'Ajuntament central, incloent els serveis jurídics centrals per valorar la possibilitat de fer concertació. Això demostra la necessitat de coordinar entre diferents nivells, especialment en els municipis més grans, per assegurar la implementació de la fórmula. Per tant, en aquesta línia, es considera que un altre element clau: **posar en diàleg la mirada tècnica, amb la jurídica i l'econòmica**. Totes aquestes visions han sumat a l'hora de fer el canvi. Per exemple, al Consell Comarcal del Moianès, es van conformar grups de treball, tant a nivell polític com tècnic, per definir el futur i l'estratègia del SAD. Les tècniques entrevistades consideren que aquest enfocament ha estat fonamental per establir un model de servei clar i coherent amb les necessitats del territori.

En tercer lloc, **els quatre ens estudiats han buscat referències en altres ens locals per aprendre de les seves experiències** i veure com havien resolt alguns reptes similars. En el cas de Barcelona, l'any 2017, va ser més difícil trobar referents, per ser pioners en aquesta transició. En casos més recents, el Consell Comarcal del Moianès ha dut a terme sessions d'intercanvi de coneixement amb l'Ajuntament de Manresa, que ja compta amb experiència en el desplegament de les fórmules no contractuals.

Finalment, també s'observa que en el cas particular del Consell Comarcal del Moianès, aquest procés de canvi va incloure, a més, **una fase participativa amb els ajuntaments de la comarca**, per tal d'assolir una alineació entre els diferents membres de la comarca.

En definitiva, en el procés de transició de les fórmules contractuals a les no contractuals han estat clau, en primer lloc, els espais de reflexió i planificació interna. Això ha requerit processos de coordinació interdepartamental i la involucració de diferents mirades i disciplines (especialment la tècnica, jurídica i econòmica); i en segon lloc, la cerca de referents i bones pràctiques. Finalment, en el cas del Consell Comarcal del Moianès, també ha estat imprescindible la conformació d'espais de participació de tots els representants dels municipis de la comarca.

5.1.3. PER QUÈ EN DETERMINATS SERVEIS?

El procés de canvi d'una fórmula a una altra a la província de Barcelona s'ha produït, especialment, en els centres oberts, com s'apuntava a l'inici de l'apartat. Tanmateix, aquest no és l'únic cas. Un primer aspecte a destacar és que per poder prestar serveis mitjançant fórmules no contractuals, aquests han de formar part de la cartera de serveis socials de la Generalitat de Catalunya (com s'ha indicat en el capítol 4). Malgrat això, les motivacions per utilitzar aquests fórmules varien segons el cas i el tipus de servei. En general, s'han identificat dues raons principals: per una banda, l'afavoriment a entitats arrelades al territori i, per altra banda, els canvis estratègics en el determinats tipus de serveis.

Pel que fa als centres oberts de Barcelona, l'ús de la concertació es va veure impulsat per diversos factors. Les persones entrevistades apunten que, en concret, va ser clau: el perfil de les entitats implicades, la seva llarga trajectòria i el fet de que estaven unificades en una xarxa de centres oberts consolidada des de l'any 2006. Aquestes entitats eren ben conegudes per la seva experiència i el model de servei ja estava ben desenvolupat. A més, es va considerar que no encaixaven en el model de subvenció, com s'ha apuntat anteriorment, fet que va convertir els centres oberts en candidats ideals per provar el concert social com a nova fórmula de gestió. De fet, es considera que els centres oberts

han actuat com a prova pilot per implementar aquest model en altres serveis.

En altres casos, la motivació per recorre a fórmules no contractuals ha estat garantir que l'atenció a la persona és una part fonamental de la política de les empreses adjudicatàries. Un exemple d'això és el servei prelaboral de El Prat de Llobregat, que venia d'una licitació i es va adoptar la gestió delegada. Aquesta mateixa preocupació va motivar el canvi de fórmula en el servei d'atenció domiciliària del Consell Comarcal del Moianès. L'objectiu era que una entitat de qualitat gestionés un servei tant complex i delicat com aquest.

Un segon factor clau ha estat el canvi estratègic en el model de certs tipus de serveis. Un exemple clar és el canvi en els centres oberts, que va ser l'impuls inicial per a la primera experiència de gestió delegada a El Prat de Llobregat, l'any 2019. Aquest nou servei, que era diferent al que es venia fent fins aleshores amb infància amb risc, es va dissenyar per promoure una nova relació entre l'administració i el proveïdor, basada en una col·laboració més propera. Un altre canvi estratègic es va veure en el sector alimentari, també a El Prat de Llobregat. En aquest cas, es va voler superar el model assistencialista tradicional, apostant per un model de distribució d'aliments menys assistencialista i més empoderadora de les persones; el que va donar peu a la gestió delegada del servei de distribució gratuïta d'aliments de La Botiga.

5.2. L'ús de les fórmules no contractuals per part dels ens locals

En relació al canvi de fórmula, pròpiament, hi ha diferents factors que han motivat el canvi a fórmules no contractuals per part dels ens locals estudiats. En general, es considera que aquestes fórmules s'adapten millor a les necessitats dels serveis d'atenció a les persones, tant des d'un punt de vista procedimental com executiu. En concret, els motius que justifiquen l'ús de les fórmules no contractual són els següents:

- **Garantir qualitat de serveis prestat**
- **Afavorir les entitats no mercantils**
- **Proximitat i el coneixement del territori**
- **Flexibilitat**
- **Sostenibilitat de les entitats, projectes i serveis**
- **Reducció burocràcia**
- **Superar rigidesa de la contractació pública**

Garantir la qualitat dels serveis prestat

Tots els ens estudiats han insistit que un dels factors clau és la voluntat de garantir la qualitat dels serveis prestat. Segons l'IMSS de Barcelona s'ha observat que, en auditories de servei, les empreses adjudicatàries no sempre són les que oferien la millor qualitat. Sovint són empreses potents, que poden fer uns bons plecs i que, per tant, són molt competitives a nivell de plec, però en canvi tenen una visió mercantilista, que, d'una banda, repercuteix en la prestació de serveis d'atenció a les persones i, d'altra banda, no s'alinea amb el tipus de servei que es vol prestar per part de l'ens local.

Al Consell Comarcal del Moianès, per exemple, es considera que tenen un enfocament molt personalitzat i centrat en les necessitats de les persones i, per tant, es prioritza que les entitats prestadores de serveis d'atenció domiciliària tinguin aquesta visió. Alhora, es prioritza que estiguin directament vinculades al territori. Per això, l'actual model de gestió delegada del SAD inclou la presència regular dos cops a la setmana d'una persona de l'entitat prestadora del servei per garantir un seguiment més proper i una adaptació a les necessitats locals. Reconeixen que treballar amb empreses allunyades del territori genera distàncies que repercuteix en la qualitat del servei.

Malgrat que alguns ens consideren que la qualitat també es podria garantir mitjançar vies contractuals, la pràctica mostra que els serveis de contractació no volen fer licitacions on els criteris de qualitat siguin preponderants. Això fa que el preu acabi tenint més pes, el que repercuteix negativament en la prestació del servei, especialment en aspectes

intangibles com la puntualitat o la continuïtat d'horaris, elements essencials per a usuaris vulnerables. D'acord amb les persones entrevistades, sancionar la manca de compliment de la qualitat té difícil recorregut amb la Llei 9/2017. Per exemple, quan la persona usuària es queixa de la manca de presència puntual de la treballadora social a casa seva, això no suposa un trasbals jurídic, tot i que ho pugui ser a nivell emocional.

Des de Sant Boi de Llobregat, es considera que aquestes fórmules permeten anar més enllà del valor del preu i permeten prioritzar les necessitat de les persones usuàries, i evitar que el servei es tracti com un procés mecànic de producció en sèrie.

En definitiva, es considera que mitjançant aquestes fórmules, l'administració pública pot col·laborar amb entitats que aporten una visió experta i especialitzada, garantint una alta qualitat en la prestació dels serveis socials, gràcies a la prioritització de criteris de qualitat, per sobre dels econòmics.

Afavorir les entitats no mercantils

Si bé a Catalunya aquestes fórmules no contractuals no estan limitades a les entitats del tercer sector, s'argumenta que una altre factor important que motiva l'ús d'aquestes fórmules és el suport a les entitats sense ànim de lucre, que tenen un enfocament diferent de les empreses mercantils. Aquestes entitats tenen com a objectiu principal la prestació de serveis d'interès general, orientats al bé comú i no a la generació de beneficis. Així, es percep una voluntat de fer créixer el teixit del tercer sector, apostant per un model que s'alinea millor amb els valors del serveis que es volen prestar. Un exemple d'això és el SAD de Sant Boi de Llobregat, on aquesta raó va tenir un pes determinant.

Proximitat i participació del teixit social

El factor de proximitat i coneixement del territori han estat també clau en l'ús de les fórmules no contractuals per part de les administracions locals, especialment en serveis on es valora la territorialitat i la proximitat, com el SAD.

Un dels principals avantatges d'aquestes fórmules és la possibilitat de comptar amb la col·laboració d'entitats arrelades en el territori i que ja tenen experiència i trajectòria en l'atenció a col·lectius vulnerables. Això reforça la participació del teixit associatiu i comunitari en la gestió de serveis públics essencials. Per exemple, en el cas del Serveis d'Intervenció Socioeducativa de Sant Boi de Llobregat, es volia aprofitar l'experiència de les entitats no lucratives que ja prestaven aquest servei, així com els espais propis amb què aquestes ja comptaven, davant la manca d'espais per part de l'Ajuntament. Aquesta decisió no només garantia la continuïtat del servei, sinó que a més permetia optimitzar els recursos existents i enfortir la vinculació amb el territori.

A més, la col·laboració amb entitats del tercer sector i altres organitzacions properes als col·lectius vulnerables, contribueixen a fomentar la cohesió social, ja que aquestes entitats estan en contacte directe amb els usuaris i coneixen les seves necessitats i poden oferir respostes més adequades i personalitzades.

Flexibilitat i adaptabilitat

Per als ens locals, aquestes fórmules no contractuals ofereixen major flexibilitat que la contractació pública. Aquesta flexibilitat es tradueix en la capacitat de modificar el preu. D'acord amb l'article 27 del Decret 69/2020, "Quan sigui necessari per circumstàncies sobrevingudes i imprevisibles en el moment de l'assignació inicial al proveïdor, degudament justificades i amb subjecció a les disponibilitats pressupostàries, es pot augmentar o disminuir el nombre de places o hores d'atenció fins a un 50% del preu inicial, IVA exclòs, sempre que no s'alteri la tipologia dels serveis a proveir i no sigui possible canviar el proveïdor per raons econòmiques o tècniques o quan la modificació generi inconvenients significatiu". Aquest és un procediment que es pot iniciar tant d'ofici per l'administració pública competent en l'assignació dels serveis socials com a instància de l'entitat proveïdora. En tot cas, requereix l'acord de les parts i la fiscalització prèvia per part de la Intervenció General i s'ha de formalitzar amb un acord.

Per tant, el concert social i la gestió delegada són susceptibles de ser modificades per adaptar-se a, per exemple, circumstàncies imprevistes, absorbir incidències o canvis, com un augment de l'IPC, al funcionament del propi de la dinàmica econòmica o noves necessitats d'atenció, cosa que no és possible en els contractes públics. Per exemple, des del Consell Comarcal del Moianès s'apunta que, si moltes persones de Barcelona es desplacen a viure a zones com el

Moianès, és possible que sigui necessari ampliar el nombre de persones ateses. Amb aquest tipus de fórmules es pot fer front a aquestes noves circumstàncies imprevistes, amb la modificació d'hores del servei.

Aquesta flexibilitat en la modificació de preus, però, també pot suposar una rebaixa. Això és el que ha succeït amb la gestió delegada de la Botiga de El Prat de Llobregat. Es va aprovar una reducció de la dotació pressupostària de la gestió delegada, per part de la Junta de Govern Local. Aquesta reducció pressupostària s'explica per la transformació del propi projecte, a partir del segon any de la seva posada en marxa, tal i com es detallarà més endavant.

En definitiva, segons les persones entrevistades, aquesta flexibilitat i adaptabilitat de les fórmules no contractuals, millora la qualitat dels serveis, ja que la lògica de relació entre l'entitat prestadora i l'ens contractant no és rígida ni tancada, seguint les directrius d'un contracte públic, sinó que permet una relació més col·laborativa i adaptativa.

Sostenibilitat i continuïtat

Segons les persones entrevistades, les fórmules no contractuals ofereixen més estabilitat tant en la prestació dels serveis, com en el desplegament de projectes, així com en la sostenibilitat de les entitats prestadores d'aquestes serveis. La possibilitat d'establir relacions a llarg termini, fins a 10 anys (ja que la durada inicial és 4 anys amb la possibilitat de fer dues pròrrogues de dos i dos, fins a un total de 10 anys), permet desenvolupar projectes més sòlids i donar continuïtat a l'atenció a la persona. A més, permet l'estabilitat del personal. Des de l'IMSS de Barcelona s'assenyala que hi ha entitats que fan que el centre obert, sigui un espai familiar o per projectes comunitaris, el que permet donar continuïtat al personal treballador amb jornades complertes. Això també fa que els equips siguin més estables, no hi hagi tanta rotació.

Aquesta sostenibilitat en el temps permet afiançar projectes i models d'atenció, a diferència de les dinàmiques en els processos de contractació pública, en què es va canviant les licitacions. La preparació de licitacions fa que el personal tècnic hagi de treballar constantment en la preparació i renovació de plecs; un aspecte concebut com a ineficient per part de les persones entrevistades. Tot i que amb les fórmules no contractuals també s'ha de dedicar temps a la burocràcia, els terminis són més llargs, el que redueix la càrrega de treball.

A més, es considera que amb la contractació pública, i els canvis freqüents de proveïdors, poden generar inestabilitat. En canvi, la concertació i la gestió delegada tendeixen a oferir més estabilitat en la prestació dels serveis, ja que se sol col·laborar amb entitats que tenen una trajectòria consolidada.

Reducció de la burocràcia

Lligat amb l'anterior, una altra avantatge destacada a nivell procedimental, per part de les persones entrevistades, és la reducció de la burocràcia. Es considera que les fórmules no contractuals impliquen un procés més senzill, més àgil i menys burocratitzat, que els concursos públics.

En els processos de contractació, la burocràcia es troba molt concentrada a l'inici de la tramitació, mentre que les fórmules no contractuals simplifiquen el procés, especialment gràcies a la fase de l'acreditació, que executa la Generalitat de Catalunya, el que estalvia un tràmit a l'ens locals, com la verificació de solvències tècniques, econòmiques, etc. Això implica un alliberament per part de les persones tècniques dels ens locals, que poden dedicar a la gestió i execució dels propis serveis, en comptes de la tramitació burocràtica.

Superar rigidesa de la contractació pública

Les persones entrevistades dels ens locals (i també les entitats del tercer sector socials) coincideixen en què la rigidesa de la Llei 9/2017 per a la prestació de serveis d'atenció a les persones dificulta tenir en compte aspectes socials o de qualitat del servei, tant necessaris en la prestació de serveis d'atenció a les persones. Es considera que criteris de caire qualitatiu i intangible (sovint difícils de mesurar) haurien de tenir més pes que el preu, per garantir la qualitat del servei.

En aquest sentit, els ens locals han identificat nombroses diferències entre les fórmules no contractuals i la contractació pública:

1. Establiment del preu: en les fórmules no contractuals, el preu és fixat per l'ajuntament o ja ve establert per la cartera

de serveis socials. En canvi, en la contractació, el preu depèn de les ofertes presentades pels adjudicataris.

2. Flexibilitat en les modificacions. Un dels grans avantatges de les fórmules no contractuals és la seva flexibilitat, que permet ajustar i modificar els serveis segons les necessitats.

3. Agilitat en la gestió: La responsabilitat d'acreditació del compliment dels requisits és de la Generalitat, fent que la càrrega de treball ja no recaigui totalment sobre l'ens local. Això resulta en un procediment molt més àgil, eficient i eficaç, en comparació amb la licitació.

4. Tipus de penalitats: Les penalitats en les fórmules no contractuals estan lligades a l'execució del servei i no són de tipus burocràtic, com s'inclou en les licitacions, el que permet centrar l'atenció en l'execució amb qualitat del propi servei.

5.3. La posició de les entitats davant les fórmules no contractuals

En general, la posició de les entitats del tercer sector és favorable a deixar enrere les fórmules contractuals per a la prestació de serveis, i avançar cap a fórmules no contractuals. Segons la seva visió, aquestes entitats haurien de relacionar-se amb l'administració pública no a través de fórmules contractuals tradicionals, sinó mitjançant altres modalitats ja existents, com el concert i la gestió delegada. Això es basa en diferents motius.

A nivell estratègic, les entitats del tercer sector social consideren que les fórmules no contractuals són més adients que la contractació pública. La seva vocació de servei, a diferència de les empreses mercantils, fa que els valors i la lògica d'intervenció de l'entitat s'assimili més a la que tindria l'ens local si prestés el servei de forma directa. Consideren contrari el rendiment econòmic amb els serveis d'atenció a les persones. En aquest sentit, assenyalen, per exemple, les empreses mercantils solen distribuir els excedents en forma de dividendes, a diferència del que fan les entitats del tercer sector. Aquesta distinció reflecteix la voluntat de prioritzar l'atenció a les persones per sobre del benefici econòmic.

Un exemple destacat és la Fundació Serveis de Suport, que va néixer l'any 2007 d'una residència municipal de Juneda, per començar a donar serveis als pobles del voltant. Davant la limitació legal de que l'Ajuntament de Juneda prestés serveis a un altre municipi, es va decidir crear la figura de la Fundació, amb la voluntat de prestar serveis a altres entitats i administracions públiques.

En una línia similar, des d'ABD es defensa que el màxim èxit d'una entitat social és que els serveis iniciats mitjançant subvencions passin eventualment a formar part de la cartera de serveis públics. Aquesta visió emfatitza l'estabilitat i la continuïtat dels serveis d'atenció a les persones.

Aquestes fórmules permeten fomentar la proximitat i l'arrelament al territori, aspectes considerats essencials per a la prestació de serveis d'atenció a la persona. Des d'ABD s'assenyala que aquestes fórmules permeten reconèixer el treball que les entitats despleguen en el territori des de fa anys. Aquesta proximitat dona coneixement i expertesa del territori, la qual cosa les diferencia de les grans empreses arrelades en altres indrets, que sovint poden presentar rebaixes en els preus, però no tenen vinculació amb el territori.

Les entitats consideren clau conèixer les dinàmiques socials i de territori, així com els ajuts i recursos disponibles per a les persones usuàries. Així, la Fundació Serveis de Suport fa taca d'oli en municipis del voltant que tenen característiques similars. La presència de les entitats en el territori és independentment de si presten o no un servei. La seva localització no depèn d'això, a diferència de les grans empreses que, sovint es deslocalitzen un cop finalitza el contracte en el territori.

Per altra banda, les entitats del tercer sector social també defensen una prestació de serveis especialitzada. Per exemple, la Fundació Pere Tarrés està especialitzada en serveis de lleure, d'activitats extraescolars, d'inserció laboral, etc; la Fundació Serveis de Suport en serveis d'atenció a les persones, etc. Aquesta lògica és la que se segueix a l'hora de demanar les acreditacions de serveis per prestar serveis de la cartera a través de fórmules no contractuals.

Finalment, les entitats del tercer sector assenyalen que aquestes fórmules no contractuals permeten centrar-se en el projecte i les condicions tècniques, més que competir per preu. Això assegura que es prestin serveis d'atenció a les persones de qualitat, i alineats als valors que persegueixen els ens locals.

5.3.1. DIFERÈNCIES AMB LA CONTRACTACIÓ PÚBLICA

Les quatre entitats del tercer sector que han participat en l'estudi presten serveis d'atenció a les persones mitjançant contractació pública³, el que els permet comparar les diferències amb les fórmules no contractuals.

En primer lloc, a **nivell procedimental**, coincideixen amb els ens locals que aquestes fórmules no contractuals són més àgils i permeten valorar molt més el projecte, així com la proximitat.

En segon lloc, pel que fa a l'**execució del servei**, algunes entitats apunten que no hi ha diferències significatives en aquest aspecte. Tanmateix, la Fundació Pere Tarrés considera que les fórmules no contractuals permeten un millor pagament als educadors socials, així com una major facilitat d'interlocució amb els serveis socials perquè potser et consideren més de l'ecosistema dels serveis social. En aquest mateix sentit, des de la Fundació Serveis de Suport s'especifica que aquest vincle amb serveis socials els permet contractar persones amb risc d'exclusió social, oferint-los una oportunitat d'inserció laboral que els permeti deixar de ser usuaris d'aquests serveis. En el cas del projecte de La Botiga, per exemple, ha implicat la canalització d'insercions laborals.

Pel que fa a la **relació amb l'ens contractant**, es considera que, independentment de la fórmula, aquesta sol ser fluida i caracteritzada per una actitud de predisposició i màxima col·laboració. Ara bé, s'apunta que, amb la prestació de serveis mitjançant fórmules no contractuals permeten consolidar la relació amb l'ens contractant: és més estable i amb major confiança. Així mateix, les entitats es posicionen com a col·laboradores en la prestació d'un servei social, més que no pas com a simples proveïdors, en la línia del que sosté Darnaculleta i Gardella (2021) sobre l'acció concertada, tal com s'ha apuntat en apartats anteriors. D'acord amb les entitats, amb aquestes fórmules no s'és estrictament un proveïdor sinó que la lògica és diferent i, per tant, fomenta un model de gestió compartit una relació de major complicitat, de major construcció col·lectiva, de treball en equip, etc. En definitiva, s'apunta que permet un espai més igualitari.

Un exemple especialment il·lustratiu és el del servei de La Botiga. ABD manifesta que amb l'Ajuntament de El Prat de Llobregat s'ha establert un diàleg molt potent i enriquidor, basat en la col·laboració i els canvis conjunts a l'hora de pensar en la prestació de serveis d'atenció a les persones. En aquest marc, en el servei de La Botiga s'està apostant per una política d'alimentació sostenible i de proximitat, alhora que s'ha configurat com un servei públic innovador: un espai híbrid, inspirat en propostes de noves institucionalitats democràtiques (OECD, 2020).

A més, es considera que cada vegada més les empreses mercantils busquen oferir aquests serveis, aprofitant l'atractiu econòmic d'alguns d'aquest. Això genera un fort interès i, un cop adjudicat, resulta difícil introduir elements per assegurar la qualitat esperada per l'ens locals.

Per exemple, l'entitat ABD va iniciar el treball contra la pobresa energètica de manera voluntària, però que ara està sent desplaçada per empreses mercantils que ofereixen preus més baixos en els concursos públics, posant en risc la seva continuïtat. Inicialment, l'entitat va començar el projecte de forma activista, en col·laboració amb una altra entitat ambientalista. Tanmateix, a mesura que aquests serveis van guanyant visibilitat i reconeixement, empreses mercantils amb recursos per abaixar costos han guanyat els concursos públics

5.3.2. ACCIONS PER PROMOURE L'ÚS DE FÓRMULES ALTERNATIVES A LA CONTRACTACIÓ PÚBLICA

Aquesta aposta per les fórmules no contractuals es tradueix en diferents accions per part de les entitats del tercer sector social.

En primer lloc, algunes **entitats inclouen l'ús d'aquestes fórmules en la seva planificació estratègica i en els seus objectius anuals**. La Fundació Pere Tarrés, per exemple, inclou en els objectius anuals la tasca de "treballar, instar" a les

³ Per exemple, la Fundació Pere Tarrés presta, mitjançant contractació pública, centres oberts i SIS a municipis com per exemple, Vic, Reus o Matadepera; la Fundació Serveis de Suport presta atenció domiciliària, gestiona centres de dia, etc.

administracions perquè aquestes fórmules tinguin més impuls. Això ho fan a través d'accions directes o a través de les entitats en què participen, com La Confederació Empresarial del Tercer Sector Social i la Taula especialment. Per la seva part, SUARA preveu en la seva planificació estratègica, la difusió i la socialització de les fórmules no contractuals. Per això, han elaborat una guia sobre Gestió Delegada que s'ha utilitzat per fer difusió entre els seus clients, com ara ens locals.

Així, **una segona forma és la difusió d'aquestes fórmules**. SUARA ha fet difusió de les fórmules no contractuals entre les pròpies entitats del tercer sector, per exemple a la Universitat d'Estiu de les Cooperatives.

Una tercera línia d'actuacions són les visites presencials a “portafreda” als ens locals. Aquestes visites es fan amb l'objectiu de presentar les fórmules no contractuals als equips polítics i tècnics, ja que es considera que existeix cert desconeixement al voltant d'aquestes fórmules per part dels ens locals. D'acord amb les persones entrevistades, aquestes iniciatives solen ser ben acollides per part dels equips tècnics, però la major dificultat són les persones interventores.

En aquest sentit, tant la Fundació Pere Tarrés com ABD sostenen que els ens locals sovint treballen de forma inercial i prefereixen seguir amb la contractació pública, per ser el mètode habitual i conegut, que buscar alternatives noves, ja que requereixen un esforç addicional. Aquesta troballa coincideix amb els resultats de l'estudi anterior (Martí-Costa & Conde López, 2023).

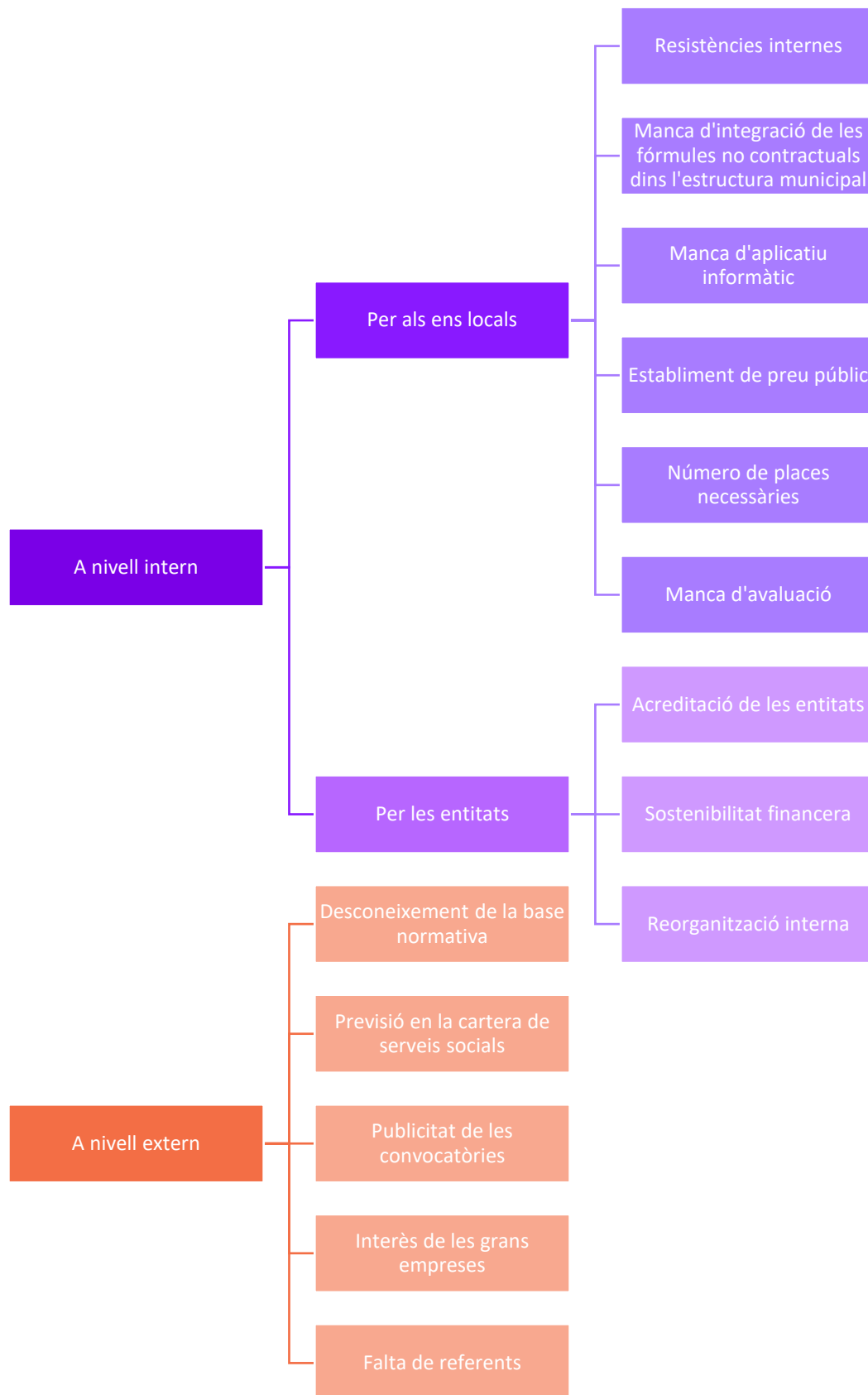
Finalment, una quarta línia identificada és l'acompanyament a entitats federades. La Fundació Pere Tarrés, per exemple, ha acompanyat a entitats federades a diversos ajuntaments, amb l'objectiu d'explicar experiències prèvies amb altres ajuntaments.

5.4. Reptes de les fórmules no contractuals

Malgrat les potencialitats de les fórmules no contractuals assenyalades tant per part dels ens locals, com de les entitats del tercer sector social, la prestació de serveis d'atenció a les persones mitjançant fórmules no contractuals no es troba exempta de reptes. En concret, es poden identificar en dos nivells: a nivell intern (dins de l'ens municipal i de les entitats del tercer sector) i a nivell extern (a les pròpies organitzacions).

Figura 3. Reptes de les fórmules no contractuals.

Font: elaboració pròpia



5.4.1. A NIVELL INTERN

DELS ENS LOCALS

Resistències internes

En general, s'identifiquen resistències a avançar en les fórmules no contractuals per part, especialment, de secretaria i intervenció municipal, tot i que hi ha excepcions com el cas de Sant Boi de Llobregat.

Aquestes resistències es consideren comprensibles per part dels serveis impulsors, considerant que en alguns casos la visió jurídica encara té dubtes sobre la seguretat jurídica d'aquests processos. Aquests elements poden provocar que les fórmules no contractuals no es despleguin.

En els municipis estudiats, el treball col·laboratiu entre els diferents serveis ha permès avançar. En aquest sentit, s'apunta que la mida de l'ens locals pot facilitar el diàleg. En ens locals mitjans com el Consell Comarcal del Moianès, arribar a un consens entre els diferents equips i mirades involucrades es considera prou factible. En canvi, en administracions més grans pot esdevenir una barrera. En municipis petits (on rols com el de secretaria i intervenció estan en una sola persona), es pensa que la tendència serà a seguir el camí de la contractació perquè es considera conegut i proporciona seguretat jurídica.

En aquest sentit, es considera molt necessari disposar de persones que facilitin suport normatiu. És a dir, que doni suport a la "traducció" de les disposicions normatives a la realitat operativa, tot buscant possibilitats d'aprovació jurídica per establir criteris de qualitat avaluable de forma objectiva. Sense aquest suport, moltes idees i propostes no tiren endavant després de les consultes jurídiques.

Integració de les fórmules no contractuals dins l'estructura municipal

S'al·lega que l'ús d'aquestes fórmules es du a terme per voluntat, ja que generalment no es troben integrades com una estructura dins el cartipàs municipal. Això fa que, sovint, el departament que les impulsa assumeixi una part significativa del pes del procés, si no tot, cosa que ha suposat un increment de tasques, a diferència del que passa amb les licitacions (on les tasques es reparteixen amb el servei de contractació).

Per tant, tot i que, a priori, aquestes fórmules redueixen la burocràcia en comparació als processos de licitació pública, alguns serveis impulsors es poden sentir sobrecarregats de tasques.

A més, s'al·lega que, malgrat la gran despesa pública que suposen alguns serveis socials, els serveis d'acció social sovint no tenen juristes ni tècnics superiors per abordar adequadament les qüestions vinculades a les fórmules no contractuals. Per tant, s'apunta que és necessari disposar d'equips amb perfils professional variats en serveis socials per gestionar i pensar en aquest tipus de fórmules jurídiques i econòmiques

En definitiva, es considera que l'estructura del propi ajuntament és clau per poder avançar cap a fórmules no contractuals, i no només la del propi departament de serveis socials.

Manca d'aplicació informàtica

En general, els ens locals s'enfronten al repte de gestionar els serveis mitjançant fórmules no contractuals sense aplicació informàtica ni plataforma tecnològica. Actualment, ajuntaments com el de Barcelona no disposen de cap programa que faciliti aquest procediment, la qual cosa dificulta la coordinació entre diferents àrees i serveis, com els serveis tècnics, jurídics i d'intervenció. La manca d'un sistema informàtic implica que han de gestionar tota la documentació manualment, perseguint signatures i enviant documents per correu electrònic, una pràctica que consideren, resulta anacrònica en l'actualitat. Aquesta falta de suport informàtic també suposa una barrera per formalitzar la relació amb les entitats. L'objectiu que tenen és poder desenvolupar una aplicació informàtica que els permeti no només recollir dades, sinó també avaluar indicadors rellevants, i tractar la informació de manera més eficient.

Val la pena destacar que en el cas de Sant Boi de Llobregat sí s'ha implementat un gestor, i s'han adaptat els processos

municipals a aquest nou tràmit de les fórmules no contractuals. Aquest procés va implicar una organització de l'Ajuntament, la creació de nous processos, documents i circuits i el seguiment d'uns protocols, que ja es troben integrats dins del circuit municipal i de l'organització. Al principi va ser lent i complicat, un cop creats, aquest aplicatiu ha permès agilitzar tota la gestió, d'acord amb les tècniques entrevistades.

Establiment de preu públic

Algunes persones entrevistades consideren que el Decret 69/2020 no està pensat per l'administració local, sinó per la Generalitat de Catalunya, ja que tota la part econòmica vinculada als serveis que presta la Generalitat de Catalunya està molt més desenvolupada, que no pas els dels serveis municipals.

Un dels reptes pels ens locals, especialment els de menor dimensió, és definir el preu per plaça concertada, ja que sovint es troben amb una manca de coneixement tècnic en aquest àmbit. Tot i que l'article 22 del Decret 69/2020 defineix un mòdul de finançament, no s'estableix un cost de referència específic. Per tant, sol ser necessari realitzar un estudi de costos per definir un preu que reflecteixi la realitat del servei.

En aquest sentit, es considera, que el preu no només ha de reflectir simplement el cost de gestió, sinó que ha d'incloure el cost per hora de la persona treballadora, el sistema organitzatiu, etc.

Per exemple, a Barcelona, per establir el preu plaça dels centres oberts es va realitzar una diagnosi exhaustiva. Es van analitzar tots els centres oberts, considerant aspectes com el pagament del lloguer, nombre de professionals assignats, les funcions de direcció i coordinació, els benenars saludables, etc. I a partir d'aquesta anàlisi, es va establir un preu plaça de centre obert. Tanmateix, en els municipis més petits, realitzar aquesta anàlisi per determinar el preu pot ser un repte.

En alguns casos, s'argumenta que aquests reptes generen certa incertesa i, en funció del risc que l'ens local estigui disposat a assumir, s'optarà o no per la fórmula no contractual. Això es deu a la por a que la determinació del preu plaça no sigui adequada i després s'hagi de fer front a despeses molt elevades, especialment en serveis d'atenció a les persones com pot ser el SAD.

No obstant això, val la pena destacar que a Sant Boi de Llobregat no han tingut problemes en establir el preu plaça, basant-se en el preu determinat per la Generalitat de Catalunya, les condicions dels convenis propis de cada servei i el pressupost municipal disponible.

Número de places necessàries

També és fonamental realitzar una diagnosi per determinar quantes places, com ara les de centres oberts, són necessàries a la ciutat (i en el cas de Barcelona, per la seva dimensió, també és important conèixer en quins barris i/o districtes).

En aquest sentit, destaca l'experiència de Barcelona, que va encarregar a un ens de recerca la creació d'un indicador basat en l'índex de pobresa infantil, creant un coeficient de distribució de risc infantil a la ciutat. A partir d'aquest coeficient, s'han identificat els districtes i els barris, així com el número de places requerides a la ciutat, que es va presentar a la xarxa de centres oberts.

Manca d'avaluació

Els ens locals entrevistats reconeixen que, malgrat la satisfacció amb les fórmules contractuals, no han engegat processos d'avaluació d'aquestes. Això no ha estat per manca de voluntat, sinó per la manca de recursos disponibles. No obstant això, a Sant Boi de Llobregat, per exemple, compten amb una persona dedicada a la coordinació dels centres oberts, i malgrat que no s'ha fet avaluació, es fa una bona valoració del serveis que ja porten anys en funcionament.

DE LES ENTITATS DEL TERCER SECTOR

Acreditació de les entitats

Un dels principals reptes és assegurar que les entitats obtenen l'acreditació necessària per poder optar a prestar serveis

mitjançant aquestes fórmules. A més, cal tenir en compte que l'acreditació es sol·licita per a serveis específics de la cartera de serveis, i no per a tota la cartera de serveis en general. Això implica diversos reptes des de la planificació de l'acreditació, fins a garantir que es realitza a temps i a la gestió d'aquest procés.

En primer repte és la planificació estratègica a l'hora de sol·licitar acreditacions per a determinats serveis. Des de SUARA, habitualment opten per demanar l'acreditació dels serveis que ja estan prestant amb contractació pública (per si l'ens opta per fer el canvi de fórmula), ja que per obtenir l'acreditació s'ha de demostrar experiència. Aquest és sovint un repte important. D'altra banda, aquells serveis en què l'entitat està especialitzada. Per exemple, SUARA, actualment té un 20 serveis acreditats, aproximadament.

A SUARA, s'ha fet un exercici intern per delimitar l'especialització del servei de planificació estratègica, que ha inclòs la identificació dels serveis de la cooperativa que podrien oferir-se mitjançant gestió delegada. Com a part d'aquest procés, s'ha elaborat una planificació i preparació documental per obtenir les acreditacions necessàries que permetin optar a aquests serveis quan es licitin sota aquest model.

Aquesta planificació és essencial, ja que aquest procediment comporta un mesos i s'ha de fer pensant en el llarg termini, ja que un cop surt una convocatòria no hi ha temps per sol·licitar l'acreditació i demanar la convocatòria. Per tant, un segon repte és aconseguir l'acreditació a temps.

Finalment, en termes de gestió de les acreditacions, les entitats han de tenir un control rigorós dels serveis en què estan acreditats. Això inclou fer un seguiment i control dels terminis d'acreditació, ja que quan finalitza l'acreditació, impedeix la prestació del servei i també la seva facturació. Per tant, això els implica ser metòdic i sistemàtic amb els processos d'acreditacions, que sovint no totes les entitats, especialment les més petites, poden tenir. A més, moltes entitats, especialment les petites, enfronten dificultats a nivell burocràtic, que encara fan més complicat aquest procés. En aquest sentit, s'observa una manca de suport i acompanyament a les entitats per part de la Generalitat de Catalunya per ajudar-les a aconseguir les acreditacions.

Sostenibilitat financera

Moltes entitats del tercer sector encara reben gran part del seu finançament mitjançant subvencions, això els planteja importants reptes en termes de planificació i gestió. Aquestes subvencions, que sovint no es concedeixen fins a mitjans d'any, fa que les entitats hagi de mantenir els serveis amb el pressupost disponible, basant-se en previsions aproximades de fons similars als de l'any anterior, però sense cap certesa. Això genera una gran sensació d'incertesa, especialment per a les entitats més petites.

A més, la gestió del finançament sovint implica coordinar diferents fons i subvencions per a un sol projecte. Aquesta pràctica, en paraules de la representant d'ABD, esdevé un trencaclosques molt precari i complex de gestionar. Per exemple, en el cas de La Botiga de El Prat de Llobregat, actualment s'hi està vinculant un projecte amb fons europeus Next Generation per poder assessorar-se en la creació d'un negoci, ja que el servei de la Botiga de El Prat de Llobregat, inclou la venda a la ciutadania a partir de 2025.

Aquesta situació posa de manifest la necessitat d'una planificació acurada (de renovar les subvencions a temps, anys a anys) i d'estabilitat financera més gran per garantir la continuïtat i qualitat dels serveis.

Reorganització interna

Les entitats tan acostumades a operar a través de subvencions o contractació. Aquesta transició cap a noves fórmules de prestació de serveis implica un repte significatiu, ja que necessiten ajustar-se al nou model i adaptar-se a noves formes de treballar.

En alguns casos, el volum de serveis ha crescut tant que, a nivell intern, s'ha fet necessari organitzar-se per garantir l'eficiència en la prestació. Aquest és el cas de la Fundació Serveis de Suport. També Suara, degut a la dimensió de la cooperativa, fa uns anys va separar les tasques de preparació de les propostes de les d'execució. Així, l'àrea de desenvolupament de servei de la Cooperativa té dues grans àrees. La primera vinculada al disseny d'oportunitats, és a dir, on s'elaboren les propostes de la cooperativa que van, ja sigui a concurs, càrrecs d'entitats privades, o bé fórmules

no contractuals. La segona àrea es dedica a l'acompanyament als serveis per garantir una bona execució. Abans, una sola persona s'encarregava del procés des de l'inici fins al final. Ara, les tasques estan fraccionades, però treballen conjuntament i amb una relació molt fluïda.

Aquestes processos de reorganització interna han permès a les entitats afrontar la complexitat de la gestió i prestació de serveis d'atenció a les persones d'una forma més estructurada i eficaç.

5.4.2. A NIVELL EXTERN

Desconeixement de la base normativa

S'observa que, en general, existeix un desconeixement notable al voltant de les fórmules no contractuals. De fet, es considera que un dels principals reptes jurídics és fer entendre que aquesta nova normativa es jurídicament segura. D'acord amb les persones entrevistades, la manca d'homogeneïtat entre Comunitats Autònomes ha generat confusions, inseguretat jurídica, i ha fet que els juristes considerin que la situació és poc segura i estable.

Aquesta manca de seguretat jurídica esdevé un factor de pes per a les persones secretàries i interventores dels ajuntaments a l'hora de escollir la fórmula no contractual. Així, malgrat que la contractació no proporciona les avantatges tècniques exposades en aquest darrer apartat, a nivell jurídic es percep com una opció que ofereix major, la qual, en molts casos, resulta determinant a l'hora de decidir si optar o no per una fórmula no contractual.

La manca de treball transversal i conjunt entre diferents àrees municipals, tampoc ajuda a clarificar la normativa i cada municipi la interpreta segons les seves possibilitats i criteris.

Previsió en la cartera de serveis socials

Actualment, la cartera de serveis de drets socials de la Generalitat de Catalunya es manté inalterada des de 2010, fet que limita la capacitat d'adaptació i evolució davant les noves necessitats emergents. Un dels principals inconvenients és que certs serveis municipals no estan contemplats dins la cartera de serveis socials, la qual cosa suposa una limitació a l'hora de poder prestar-los mitjançant concertació o gestió delegada.

Per exemple, a Sant Boi de Llobregat voldrien prestar serveis com el Servei d'orientació i atenció a les famílies (ofert per una entitat des de fa 13 anys), o serveis com el de menjadors per a gent gran. Aquest últim no és reconegut com a menjador social per part de la Generalitat de Catalunya i, per tant, queda exclòs de la Cartera de Serveis. A més, la cartera de serveis socials tampoc contempla el model SIS, tot i que sí inclou els centres oberts. Això suposa un repte important, ja que actualment molts municipis estan fent la transició dels centres oberts cap al model SIS.

Davant d'aquesta situació, els ens locals demanen una actualització de la cartera de serveis per satisfer les necessitats actuals. Aquest repte és especialment significatiu en ajuntaments com el de Barcelona, que ha innovat significativament en els serveis socials.

Pel que fa als serveis que sí es troben contemplats a la cartera de serveis, es considera necessari delimitar i especificar més els que són de competència municipal. Per exemple, la cartera de serveis no contempla la franja d'edat entre els 0 i 3 anys. Això fa que, per exemple, en el cas de Barcelona, els serveis de 0-3 es prestin mitjançant subvencions.

A més, la cartera de serveis és la mateixa per a tota Catalunya, la qual cosa dificulta l'adaptació a les necessitats particulars de ciutats com Barcelona.

Finalment, també s'al·lega que aquest model s'hauria d'estendre plenament, més enllà de la cartera de serveis socials, a altres tipus de serveis d'atenció a les persones previstos en la Directiva europea, com ara serveis de salut, serveis educatius, serveis de lleure, serveis ocupacionals, etc.

Publicitat de les convocatòries

Sobre el procés de publicitat de les convocatòries de la prestació de serveis mitjançant fórmules no contractuals, s'apunta que, tot i que la Generalitat de Catalunya, particularment el Departament de Drets Socials i Inclusió, les publica al Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya i en la pàgina web de l'àrea, en el cas dels ens locals hi ha cert desgavell.

Actualment, les entitats tenen dos canals per mantenir-se informades de les convocatòries de concert social i o contractació pública:

- Els mateixos ajuntaments on ja estan prestant serveis, que els comuniquen directament les noves convocatòries.
- Activació de sistemes d'alertes: les entitats del tercer sector activen sistemes d'alerta que permeten rebre diàriament notificacions sobre noves convocatòries, principalment del butlletí oficial de la província de Barcelona i altres diaris oficials o edictes municipals. Tanmateix, aquests sistemes presenten certes problemàtiques, doncs es considera que no són gaire exactes ni fiables.

S'apunta que és difícil la traçabilitat dels casos (hi ha adjudicacions i resolucions que no s'han trobat. A més, s'assenyala que algunes administracions també publiquen aquesta informació a la Plataforma de serveis de contractació pública de Catalunya, on es recullen les licitacions públiques.

Interès de les grans empreses

Un altre repte que s'apunta està relacionat amb l'escàs interès de les grans empreses en participar en aquest tipus de serveis. Moltes de les empreses que presten serveis d'atenció a les persones són empreses potents gestionades per grans conglomerats, que no semblen gaire motivades per involucrar-se en aquests models alternatius a la contractació pública.

Falta de referents

La solitud dels ens locals és un altre obstacle important. Actualment, hi ha poques experiències de concertació social o gestió delegada, que puguin servir de referent. Aquesta manca d'exemples concrets dificulta la capacitat dels ens locals per implementar aquestes iniciatives.

5.5. Perspectives de futur en l'ús de les fórmules no contractuals

En general, tant els ens locals com les entitats del tercer sector, fan una valoració molt positiva de les fórmules no contractuals, considerant-les un pas endavant. Els ens locals, valoren les avantatges que ofereix (apuntades en els apartats anteriors) i manifesten la voluntat d'ampliar els serveis d'atenció a les persones prestats mitjançant aquesta fórmula. Per exemple, el Consell Comarcal del Moianès, tot i no haver començat amb l'execució del contracte -en el moment de fer l'entrevista- fa una bona valoració del procés de redacció i posada en marxa de la fórmula no contractual.

No obstant això, cap ens local ha dut a terme una avaluació, ni des del punt de vista procedimental, ni des dels serveis prestats, tal i com ja s'ha esmentat. Aquesta manca d'avaluació és degut a la manca de recursos econòmics i tècnics, tot i que els ens mostren interès a fer-ho en un futur. Això és especialment rellevant en el cas del SIS, que ja que és un model nou. Un cop posat en marxa el primer servei, és més fàcil expandir les fórmules no contractuals a altres serveis, especialment si el primer ha estat un servei gran, como per exemple el SAD.

Aquesta valoració positiva també fonamenta la voluntat de continuar desenvolupant aquestes fórmules. Per exemple, a la comarca del Moianès, s'espera la incorporació de dos municipis més en la gestió delegada del SAD un cop les treballadores familiars actuals es jubilin.

Per altra banda, els ens locals que han iniciat el desplegament d'una fórmula contractual específica, mostren intenció de continuar utilitzant-la. És el cas de El Prat de Llobregat que ha impulsat, des del 2019, quatre gestions delegades, i es troba treballant en una altra més. De la mateixa manera, en el Consell Comarcal del Moianès es vol utilitzar la gestió delegada per un servei d'habitatge d'urgència.

Pel que fa a l'Ajuntament de Barcelona, aquest es planteja ampliar els serveis prestats mitjançant fórmules no contractuals, però actualment no es troben en la cartera de serveis de la Generalitat de Catalunya. Actualment, l'Ajuntament de Barcelona presta molts serveis que no estan a la cartera, com ara serveis de caire més singulars com serveis d'inserció laboral enfocada amb persones amb diversitat funcional o serveis d'intervenció a l'espai públic, com el servei d'intervenció d'infants i joves migrats sols, el servei de gestió de conflictes en l'espai públic, etc. No obstant això, per ampliar la concertació, es considera necessari realitzar un estudi que abordés els serveis prestats per altres departaments.

Tot i aquesta inclinació general a mantenir la fórmula inicial, també es detecta la voluntat de provar l'altra fórmula contractual. Per exemple, a El Prat de Llobregat volen fer un concert social d'un servei que es troba en cartera. Barcelona també voldria explorar la gestió delegada per a serveis de residències municipals per a persones grans. Ara per ara, però, aquesta és una opció limitada, ja que l'IMSS no és propietari d'aquests establiments, sinó que ho és l'Ajuntament de Barcelona. És a dir, l'IMSS no té patrimoni. Per poder gestionar les residències mitjançant gestió delegada implica un canvi en el reconeixement de la titularitat de l'equipament que, en comptes de l'ajuntament, sigui de l'IMSS. Per tant, això esdevé una dificultat de cara a la prestació mitjançant gestió delegada.

Finalment, també s'ha apuntat la voluntat d'explorar altres fórmules per a la prestació de serveis d'atenció a les persones, com per exemple el model "open-house" (comprar sense licitar)(Díez Sastre, 2021); una opció que permetria agilitzar molt els procediments.

6. Conclusions

Arran de la Directiva Europa de contractació pública aprovada l'any 2014, el ventall de fórmules per a la prestació de serveis d'atenció a les persones s'ha ampliat. Tot i això, la contractació pública segueix essent la via més utilitzada en aquest àmbit. Això ha generat un debat jurídic sobre quina és la opció més adient: la contractació pública o les fórmules no contractuals per a la prestació de serveis d'atenció a les persones. En aquest debat, s'apunta que, sigui quina sigui la fórmula, cal garantir la regularitat, la continuïtat i la qualitat del servei a la ciutadania.

Alguns estudis apunten que la contractació pública no és l'opció més adient per a serveis d'atenció a les persones, ja que sovint prioritza criteris econòmics en aquest serveis, limita la possibilitat de privilegiar les entitats no lucratives per sobre les lucratives (excepte en el cas de la contractació reservada). A més, tampoc permet prioritzar la proximitat, la continuïtat i l'arrelament al territori dels licitants- qüestions que els decisors dels serveis relacionen directament amb la millor qualitat del servei.

Davant d'aquestes limitacions, els ens locals han començat a explorar aquestes opcions alternatives a la contractació pública, tot i que el seu desplegament encara és molt minoritari. A la província de Barcelona, s'han trobat al voltant d'una vintena de casos, impulsats majoritàriament des de municipis grans (de més de 50.000 habitants) i també pel Consell Comarcal del Moianès. Els factors que han catalitzat aquest canvi han estat, d'una banda, la necessitat de superar els reptes associats a les fórmules de prestació anteriors (com ara el model contractual o el sistema de subvencions) i, d'altra banda, els canvis en les competències dels ens locals, que han actuat com a factor principal per a catalitzar la transició.

Els ens locals consideren que les fórmules no contractuals s'adapten millor a les necessitats dels serveis d'atenció a les persones, tant des d'un punt de vista procedimental com executiu: permeten garantir la qualitat de serveis prestats, afavoreixen les entitats no mercantils (tot i que les fórmules no estan restringides només a aquestes), permeten incorporar flexibilitat, promouen la sostenibilitat (d'entitats, projectes i serveis), redueixen la burocràcia i, finalment, ajuden a superar la rigidesa de la contractació pública.

Tot i aquestes avantatges, alguns serveis municipals, especialment secretaria i intervenció, mostren certa por a innovar amb els models no contractuals de prestació de serveis d'atenció a les persones. Una por que, sovint ve provocada pel desconeixement de la normativa i/o la manca de seguretat jurídica de les previsions normatives de les fórmules no contractuals. Això esdevé un obstacle en un àmbit com els serveis socials, que es consideren especialment complexos i delicats (i per tant, on es vol evitar impugnacions, l'aturada del serveis, etc.). En aquest sentit, es considera imprescindible impulsar el treball interdepartamental i adaptar les estructures municipals als nous processos, doncs es considera que només així, es podrà avançar cap a fórmules no contractuals, i no només des de la voluntat dels departaments de serveis socials. La posada en marxa del gestor informàtic per gestionar les fórmules no contractuals a Sant Boi de Llobregat és un exemple il·lustratiu de la millora significativa que ha suposat el treball conjunt de tota l'estructura municipal.

Aquesta actitud més conservadora d'alguns serveis municipals contrasta amb la postura de les entitats del tercer sector. Aquestes entitats són partidàries de buscar fórmules innovadores, com les fórmules no contractuals, per les avantatges que presenten en comparació amb la contractació pública. Consideren que aquestes permeten competir pel projecte i per les condicions tècniques, i no pel preu, com succeeix en la contractació pública. Aquesta postura favorable de les entitats del tercer sector ha portat a les entitats a integrar aquestes fórmules a integrar-les en la seva planificació estratègica i a fer-ne difusió entre els ens locals, i entre les pròpies entitats.

En la transició cap a les fórmules no contractuals han estat clau els espais de reflexió i planificació interna, la coordinació

interdepartamental i la implicació de diferents mirades i disciplines (especialment la tècnica, jurídica i econòmica), així com la cerca de bones pràctiques. En el cas de l'ens supramunicipal, també ha sigut important la posada en marxa d'un procés participatiu amb els municipis de la comarca. El canvi de fórmula ha estat impulsat en serveis (inclosos en la cartera de serveis) que, per la seva naturalesa es consideraven més adequats per a ser gestionats per entitats arrelades al territori, així com pels canvis estratègics en els determinats tipus de serveis, que han motivat la reestructuració en la seva gestió.

En definitiva, tant els ens locals com les entitats del tercer sector, valoren molt positivament les fórmules no contractuals, i manifesten la seva voluntat de seguir-les utilitzant, sense descartar-ne altres opcions fora del marc contractual, com el model "open-house".

7. Recomanacions

Aquest capítol de recomanacions es divideix en tres apartats, segons els destinataris:

7.1. Per a la Generalitat de Catalunya

Consolidar el suport als ens locals i l'acompanyament a les entitats del tercer sector

Es recomana consolidar l'acompanyament als ens locals per impulsar l'ús de les fórmules no contractuals, tal i com recull la Disposició Final Primera del Decret 69/2020. Cal que la Generalitat de Catalunya lideri el procés de transició de les fórmules contractuals a no contractuals, impulsant processos de suport. Aquest acompanyament pot implicar diferents vies, com ara donar una major publicitat a les fórmules alternatives a la contractació, així com impulsar sessions de formació i de recull de propostes innovadores de les diverses administracions de tot Catalunya.

Es recomana també donar suport a les entitats del tercer sector per a què puguin, en primer lloc, ésser acreditades per a prestar serveis mitjançant les fórmules no contractuals. Aquest suport és especialment necessari per a les entitats de mida petita, amb certa manca de recursos per a preparar els processos de sol·licitud.

Aquest suport i acompanyament es pot fer mitjançant l'impuls a la formació i a la capacitació tant pels ens locals, com per a les entitats del tercer sector. En el cas de la formació a les entitats del tercer sector, aquesta és una línia d'acció ja prevista en el IV Pla de Suport al tercer sector social (2023-2027) (Generalitat de Catalunya et al., 2023), que en concret preveu "Assessorar i formar les entitats del tercer sector social en tots els instruments de tramitació administrativa vinculats a subvencions, contractes i concerts: facturació electrònica, sistemes d'acreditació".

L'esmentat Pla també incorpora una línia vinculada a donar suport a la Taula del Tercer Sector Social i a La Confederació perquè puguin ajudar les entitats del tercer sector social a aplicar les novetats legislatives que afectin els àmbits propis del sector⁴.

Consolidar el marc normatiu autonòmic

Es recomana consolidar el marc normatiu autonòmic per poder garantir seguretat jurídica de les fórmules no contractuals i superar, així, reticències internes. Aquesta mesura podria ser clau per a fomentar l'ús d'aquestes fórmules. En aquesta línia, el IV Pla de suport al tercer sector, preveu l'elaboració i desplegament d'una Llei catalana d'acció concertada.

Algunes entitats defensen, però, que el marc normatiu de les fórmules no contractuals s'hauria de restringir a les entitats del tercer sector social.

Accelerar el procés de revisió i actualització de la cartera de serveis

Es recomana accelerar el procés de revisió i actualització de la cartera de serveis socials (elaborada fa més de 10 anys). Aquesta és una línia de treball que ja es preveu en el IV Pla de suport a les entitats del tercer sector (2023-2027). Es preveu l'impuls d'un procés de treball compartit per actualitzar la cartera de serveis socials amb la finalitat d'ajustar la xarxa d'atenció pública a les necessitats socials de la ciutadania, encara no s'ha produït l'actualització

⁴ L'Escola d'Administració Pública de Catalunya ja n'ha organitzat alguna.

En aquesta revisió, es considera imprescindible l'ampliació de la cartera de serveis socials, que permeti adaptar-se als canvis socials, i a les noves necessitats sorgides en els darrers anys. També serà especialment important desenvolupar i definir bé la cartera de serveis de competència municipal (que, actualment es troben menys desplegats que els de competència autonòmica, d'acord amb les entitats del tercer sector social).

Posada en marxa d'un repositori/registre per millorar l'accés a les fórmules no contractuals, així com la transparència i publicitat d'aquests processos

Es recomana, elaborar i posar en marxa d'una plataforma (similar a la Plataforma de Serveis de Contractació Pública de Catalunya) com a repositori d'aquestes fórmules, per tal de posar ordre a l'actual situació. En aquest repositori actuaria com a registre públic per a la consulta i tramitació dels concerts i les gestions delegades a nivell català. D'aquesta forma es milloraria la transparència i publicitat d'aquests processos, facilitant l'accés de les entitats acreditades a les noves convocatòries de concertació social i gestió delegada.

Assegurar que els preus dels serveis d'atenció a les persones garanteixen la qualitat de l'atenció i la sostenibilitat dels serveis

Es recomana que els preus dels serveis d'atenció a les persones garanteixen la qualitat de l'atenció i la sostenibilitat dels serveis, en línia amb el que preveu el vigent Pla de suport al tercer sector social. Si els costos no són viables, les entitats no s'hi presenten, ja que consideren que la prestació no serà sostenible en el temps. Per tant, es considera necessari que els costos dels serveis i els preus per plaça establerts reflecteixin els costos reals, incloent totes les despeses.

En aquesta mateixa línia, l'esmentat Pla preveu, la constitució d'un grup de treball per col·laborar en l'estudi de costos dels serveis socials que duu a terme la Generalitat i, d'altra banda, la promoció d'estratègies conjuntes per aprofundir en l'anàlisi de costos dels serveis socials i d'atenció a les persones en general, i dels serveis públics que gestionen les entitats del tercer sector social, en concret.

Impulsar l'intercanvi de bones pràctiques

Es recomana impulsar l'intercanvi de bones pràctiques. S'ha detectat la necessitat dels municipis de compartir experiències amb d'altres ens locals per aprendre i millorar la prestació de serveis d'atenció a les persones. Es considera que aquests espais d'intercanvi són molt útils per intercanviar coneixements de manera formal, però també informal, conèixer homòlegs, etc. En aquest sentit, els ens locals, valoren els espais impulsats des de la Diputació de Barcelona, generant espais d'intercanvi sobre, per exemple, l'atenció domiciliària.

7.2. Per als ens locals

Consolidar un model de col·laboració entre ajuntaments i entitats socials

Es recomana desplegar les previsions establertes a la Declaració del Fòrum Social Metropolità, signada al març del 2024, que inclou la voluntat d'impulsar un model de col·laboració entre ajuntaments de la Regió Metropolitana de Barcelona i les entitats socials. Aquesta col·laboració incorpora la conformació d'espais de treball conjunt per tal de, entre d'altres, definir elements de les polítiques socials. S'aposta a més, per explorar fórmules per garantir la qualitat dels serveis socials, assessorats pel Col·legi de Secretaris, Interventores i Tresorers d'Administració Local de Barcelona (CSITAL), amb l'objectiu d'aconseguir la prevalença de la qualitat i l'estabilitat dels serveis a les persones, així com identificar les dificultats per portar-les a la pràctica.

Inclusió de les fórmules no contractuals en els cartipassos municipals

Es recomana seguir els compromisos establerts per la Declaració del Fòrum Social Metropolità pel que fa a l'impuls de les fórmules de gestió delegada i concert social. Per a fer-ho, es considera pertinent la seva inclusió en els cartipassos municipal. Això permetria que els ajuntaments adoptessin aquestes fórmules com una eina pròpia, i que formés part de les seves polítiques locals. Alhora, d'aquesta manera, s'evitaria que l'ús d'aquestes fórmules depengui de l'impuls individual de determinats equips tècnics o persones dins de l'administració local, la qual cosa pot limitar el seu desplegament.

Foment del treball interdepartamental per assegurar la qualitat dels serveis

Es recomana adaptar les estructures municipals als nous processos de les fórmules no contractuals per tal consolidar el seu desplegament, ja que aquest no pot dependre, exclusivament, de la voluntat dels departaments de serveis socials. Per aconseguir-ho, es considera imprescindible impulsar el treball interdepartamental en el si dels ens local, especialment necessària entre els departaments de contractació, intervenció i les àrees impulsores dels serveis socials. A més, es fonamental la conformació d'equips multidisciplinaris. Els equips tècnics gestors dels serveis socials han destacat la importància d'incloure perfils professionals com juristes i economistes en els seus equips tècnics.

Desplegament d'un gestor informàtic pels processos no contractuals

Es recomana posar en marxa un gestor informàtic que s'adapti al nou tràmit de les fórmules no contractuals. És possible que això impliqui la creació de nous processos, documents i circuits dins dels ens locals, per tal d'agilitzar la gestió de les fórmules no contractuals.

7.3. Per a la Confederació Empresarial del Tercer Sector Social

Impuls a la creació d'una llei catalana d'acció concertada

Es recomana que, com a estructura de tercer nivell que representa la dimensió socioempresarial del sector no lucratiu de serveis d'atenció a les persones de Catalunya, La Confederació pugui fer tasques de lobby per impulsar l'elaboració i desplegament de la llei catalana d'acció concertada, prevista en el IV Pla de suport al tercer sector. Aquesta podria ésser una oportunitat per acabar amb la inseguretat jurídica actual.

Impuls a les fórmules no contractuals, com una forma de finançament que garanteix la sostenibilitat de les entitats

Es recomana que La Confederació impulsi utilitzi els seus mitjans per fomentar l'impuls de les fórmules no contractuals, com una forma de millorar el finançament de les entitats del tercer sector. L'actual Pla de suport al tercer sector social (2023-2027) preveu un espai de diàleg i treball permanent entre el Govern i el tercer sector social en matèria de millora del seu finançament. Igualment, en aquest Pla es contempla anar més enllà i avançar dels mecanismes de subvenció cap a sistemes de relació i finançament estable via la concertació. En aquest sentit, també s'apunta la voluntat de promoure el trànsit de subvenció a concert del conjunt de serveis de la cartera de serveis socials que actualment segueixen finançant-se via subvenció i establir els mecanismes pertinents per acompanyar les entitats en els processos d'acreditació corresponents.

Formació i capacitació sobre innovacions legislatives

Es recomana prioritzar la formació i la capacitació als diferents actors de la societat civil en les innovacions en matèria legislativa, com ara les fórmules no contractuals de prestació de serveis d'atenció a les persones. Es considera important vincular els col·legis professionals, com ara el Col·legi de Secretaris, Interventores i Tresorers d'Administració Local de Barcelona, com ja s'ha fet en el marc del Fòrum Social Metropolità. Es poden dedicar sessions en formar els/les interventors/es dels ens locals en aquestes fórmules previstes en la legislació catalana. Això és especialment important ja que s'ha detectat que sovint no s'utilitzen les fórmules no contractuals per la manca de coneixement o per qüestions d'inseguretat jurídica. Paral·lelament, es suggereix que aquest tipus de fórmules s'integrin en els programes formatius de, per exemple, les universitats.

Impulsar la creació d'un observatori de la contractació pública de serveis d'atenció a les persones

Es recomana fer seguiment i impulsar l'avaluació de la prestació de serveis d'atenció a les persones, mitjançant fórmules no contractuals. Aquesta tasca es podria integrar dins d'un observatori dels serveis d'atenció a les persones, previst en el Pla de suport a les entitats del tercer sector social. Actualment, aquesta és una tasca que fa les pròpies entitats, com SUARA. Analitzen les convocatòries i, si detecten errors dels ens locals (en els plecs administratius i tècnics, en les fórmules, en les clàusules, etc.), ho remeten a La Confederació Empresarial del Tercer Sector Social de Catalunya.

8. Bibliografia

- Broms, R., Dahlström, C., & Nistotskaya, M. (2020). Competition and service quality: Evidence from Swedish residential care homes. *Governance*, 33(3), 525-543. <https://doi.org/10.1111/gove.12436>
- Cunningham, I., & James, P. (2017). Analysing public service outsourcing: The value of a regulatory perspective. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 35(6), 958-974. <https://doi.org/10.1177/0263774X16671138>
- Darnaculleta i Gardella, M. M. (2021). Les noves modalitats de gestió de serveis a les persones a la legislació autonòmica de serveis socials: Especial referència a l'acció concertada. *Revista catalana de dret públic*, 62, 37-52.
- Díez Sastre, S. (2021). Contratos «open-house»: Comprar sin licitar. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 5-23. <https://doi.org/10.24965/reala.i15.10911>
- García Negrín, D. R. C. (2022). *El concierto social como modo de gestión de servicios públicos sociales y sanitarios* [Trabajo de fin de grado, Universidad de La Laguna]. <https://riull.ull.es/xmlui/bitstream/handle/915/28782/El%20concierto%20social%20como%20modo%20de%20gestion%20de%20servicios%20publicos%20sociales%20y%20sanitarios..pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Generalitat de Catalunya, La Confederació del Tercer Sector Social, & Taula d'entitats del tercer sector social de Catalunya. (2023). *IV Pla de suport al tercer sector social*.
- Gimeno Feliú, J. M. (2018). La colaboración público-privada en el ámbito de los servicios sociales y sanitarios dirigidos a las personas.: Condicionantes europeos y constitucionales. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 52, 12-65.
- Gimeno Feliú, J. M. (2020a). La visión estratégica en la contratación pública en la Ley de Contratos del Sector Público: Hacia una contratación socialmente responsable y de calidad. *Economía industrial*, 415, 89-97.
- Gimeno Feliú, J. M. (2020b). Las fronteras del contrato público: El caso de la adquisición de medicamentos [OBCP]. *OBCP*. <https://www.obcp.es/opiniones/las-fronteras-del-contrato-publico-el-caso-de-la-adquisicion-de-medicamentos>
- Haynes, P. (2003). *Managing Complexity in the Public Services* (1st edition). Open University Press.
- Lapuenta, V., & Van de Walle, S. (2020). The effects of new public management on the quality of public services.

Governance, 33(3), 461-475. <https://doi.org/10.1111/gove.12502>

Martí-Costa, M., & Conde, C. (2022). *La contractació pública de serveis d'atenció a les persones (2017- 2021)*. IERMB. <https://www.institutmetropoli.cat/ca/estudi/contractacio-publica-serveis-atencio-persones-2017-2021/>

Martí-Costa, M., & Conde López, C. (2023). *La contractació pública local dels serveis d'atenció a les persones: Procediment, qualitat i innovació Com avançar en la desmercantilització dels serveis municipals de gestió indirecta?* Institut Metròpoli. <https://www.institutmetropoli.cat/ca/estudi/contractacio-publica-local-serveis-atencio-persones-qualitat-innovacio-avancar-desmercantilitzacio-serveis-municipals-gestio-indirecta/>

Míguez Macho, L., Almeida Cerredá, M., & Santiago Iglesias, D. (2011). La génesis de los modernos servicios sociales: La beneficencia pública. En *Nacimiento y desarrollo de la administración moderna: La libertad de comercio: Pasado y presente los grandes maestros del derecho administrativo contemporáneo*. Instituto Andaluz de Administración Pública. <https://produccioncientifica.uca.es/documentos/5febd9445ef7446310f959a0>

OECD. (2020). *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*. OECD. <https://doi.org/10.1787/339306da-en>

Villar Rojas, F. J. (2005). Formas de gestión de los servicios sociales. En particular, la vinculación de gestores privados al sistema público mediante conciertos y convenios. *Documentación Administrativa*. <https://doi.org/10.24965/da.v0i271-272.5677>

Villar Rojas, F. J. (2012). Iniciativa privada y prestación de servicios sociales. Las redes o sistemas públicos de servicios sociales. En *El marco jurídico de los servicios sociales en España. Realidad actual y perspectivas de futuro* (pp. 87-120). Atelier.

9. Annexos

Índex taules

Taula 1. Serveis entrevistats dels ens locals	7
Taula 2. Càrrecs de les persones entrevistades de les entitats	8
Taula 3. Indefinició dels trets diferencials entre les modalitats contractuals i les modalitats no contractuals	12
Taula 4. Diferències entre concertació i gestió delegada	15
Taula 5. Casos d'estudi	20

Índex figures

Figura 1. Formes de gestió dels serveis socials, abans de l'aprovació de les directives europees.	9
Figura 2. Formes de gestió de serveis d'atenció a les persones.	11
Figura 3. Reptes de les fórmules no contractuals.	28



Recerca urbana
per transformar

Universitat Autònoma de Barcelona

Campus de Bellaterra

Plaça del Coneixement, edifici MRA, p. 2

08193 Bellaterra (Cerdanyola del Vallès)

tel.: 93 586 88 80

info@institutmetropoli.cat

www.institutmetropoli.cat

