

APORTACIONS DE DINCAT A L'AVANTPROJECTE DE LLEI DEL SISTEMA DE SERVEIS SOCIALS DE CATALUNYA

TRÀMIT DE CONSULTA PÚBLICA PRÈVIA

A) Considera que s'ha descrit adequadament el problema? Hi ha aspectes que no s'han tingut en compte i que haurien de ser valorats per l'Administració de la Generalitat? Hi ha altres efectes negatius o positius derivats del marc normatiu vigent que s'estiguin produint actualment que no s'han posat en relleu a la documentació? (p. ex., que no s'hagin identificat adequadament els afectats, no s'hagin tingut en compte determinades causes del problema, etc.)

Considerem que la descripció del problema que es pretén solucionar és bastant encertada. Efectivament, tal com s'apunta a la memòria preliminar, cal treballar en la regulació i conseqüent reconeixement de les formules no contractuals i avançar cap a l'elaboració d'una llei d'acció concertada. Ara bé, si bé és cert que a diferents parts de la memòria s'inclouen referències a la rellevància del paper de les entitats socials prestadores de serveis d'atenció a les persones i a la necessitat de potenciar-les i prioritzar-les, des de Dincat considerem que cal fer un pas més i protegir, preservar i donar continuïtat a aquest tipus d'entitats mitjançant la reserva de l'acció concertada a les entitats del Tercer Sector.

La memòria també apunta a la necessitat de dotar d'estabilitat el sector i promoure el reconeixement laboral, retributiu i social necessari de les persones professionals. Aquesta és una qüestió que ha centrat les demandes i reivindicacions del conjunt del Tercer Sector durant els darrers mesos donat que el greuge comparatiu existent entre professionals de diferents sectors és cada cop més evident, provocant inestabilitat laboral en el nostre sector i una insalvable fuga de talent que pot tenir conseqüències nefastes en la qualitat de l'atenció prestada¹. Ara bé, aquesta qüestió es vincula directament amb una altra ben rellevant i de la qual no es fa menció a la memòria preliminar: l'infrafinançament dels serveis de la Cartera de Serveis Socials provocat per uns mòduls i tarifes que són del tot insuficients i que no cobreixen els costos reals que suposa la prestació d'aquests serveis.

B) S'haurien de preveure altres objectius diferents?

Considerem que els objectius generals i específics estan ben identificats, tot i que des de Dincat insistim en què "*potenciar el paper de les entitats sense ànim de lucre en la provisió de serveis socials*" no és suficient sinó que el que cal fer és protegir-les, garantir-les i donar-les continuïtat mitjançant la reserva de l'acció concertada a les entitats del Tercer Sector. Ho defensam perquè precisament són aquestes les que actuen sota tots els principis que

¹ Segons l'Anuari de l'Ocupació del Tercer Sector Social de Catalunya elaborat per La Confederació, l'any 2018 la mitjana salarial del Tercer Sector Social es trobava als 21.631,50€ anuals, un 34% menys que la mitjana salarial del sector d'educació i un 44% menys que la del sector sanitari, els altres dos pilars de benestar. Paral·lelament, des de la Confederació es revela una diferència salarial mitjana que l'any 2022 es situa al voltant del 32% entre els professionals del sector que treballen en centres de titularitat pública de gestió directa i indirecta o concertada, respectivament.

es recullen a la memòria preliminar: atenció personalitzada i integral, arrelament de la persona a l'entorn d'atenció social, elecció de la persona, continuïtat en l'atenció, qualitat, agilitat i eficàcia. A aquests trets, afegim també el treball eficient i especialitzat per millorar la qualitat de vida de les persones, el ferm compromís amb l'objecte social, i la solidaritat, la responsabilitat i la justícia social.

Cal tenir en compte que molts dels serveis d'atenció i suport a les persones, especialment aquells que s'adrecen a persones amb discapacitat intel·lectual, s'han desenvolupat fins ara des de la vessant de la col·laboració públic-privada i pràcticament de manera exclusiva per part d'entitats d'iniciativa social sense ànim de lucre. Per tant, garantir la reserva de l'acció concertada en exclusivitat per a aquestes entitats és sinònim de preservar l'actual model català d'atenció a les persones, un model d'èxit fonamentat en la qualitat, en la confiança i en la inversió continuada d'esforços i recursos en favor del bé comú per sobre dels interessos individuals. Aquesta relació de confiança i d'inversió conjunta forjada durant tants anys entre les Administracions Públiques i el Tercer Sector en pro del benestar social ha generat un capital social al territori que no es pot perdre i, en aquest sentit, insistim en defensar la modalitat d'acció concertada reservada a aquestes entitats com l'instrument que ha de permetre que no es descapitalitzin socialment els serveis socials d'atenció a les persones.

Així, plantejem que els acords d'acció concertada, considerats com instruments organitzatius de naturalesa no contractual amb les garanties de transparència i eficiència en la utilització de fons públics i que han de garantir la concurrència competitiva entre els operadors acreditats, quedin reservats per a les entitats proveïdores de serveis socials d'atenció a les persones sense afany de lucre. Ara bé, la proposta que plantejem no exclou altres modalitats de relació i col·laboració entre les Administracions Públiques i les entitats del Tercer Sector per a la provisió de serveis de responsabilitat pública. En aquest sentit, les Administracions Públiques catalanes podran formalitzar convenis, acords marc, subvencions o altres fórmules de col·laboració previstes a l'ordenament jurídic amb les organitzacions del Tercer Sector per al desenvolupament d'activitats socials d'interès general.

C) Quines dificultats plantegen les fórmules no contractuals de provisió de serveis socials vigents?

La memòria preliminar ja apunta algunes de les qüestions a tenir en compte vinculades a la distribució de places. I és que l'actual sistema de provisió de places, basat en la concurrència competitiva i en la valoració d'un projecte tècnic, respon a una lògica de contractació que requereix ser superada. En aquest punt, volem posar de manifest que, a dia d'avui, les places s'assignen a les entitats en base a uns criteris i una puntuació poc rellevant a l'hora d'avaluar la qualitat de l'atenció prestada, deixant de banda la voluntat i la capacitat d'elecció i decisió de cada persona.

Ens ha sorprès una part del redactat de la memòria preliminar en la qual es diu que, entre altres qüestions, el projecte normatiu ha de tenir en compte la *"priorització, en tots els casos, de la continuïtat dels usuaris atesos i de la llista d'espera, i atenció, quan sigui possible, a l'elecció de l'usuari"*. Valorem que el respecte a la voluntat i a les decisions de les persones s'ha de poder garantir sempre, sense cap condicionant que limiti aquesta capacitat d'elecció. Considerem que cal avançar cap a un model de provisió i adjudicació de places més humà i sense condicions, un model que reconegui i respecti uns drets que són inherents a qualsevol persona i que, en el cas concret del col·lectiu de la discapacitat, estan àmpliament reconeguts a la Convenció internacional sobre els Drets de les Persones amb Discapacitat aprovada per l'Assemblea General de Nacions Unides al 2006 i ratificada per Espanya al 2008 i, a Catalunya, pel Decret Llei 18/2021 que fa referència a la dignitat de la persona i al respecte a la seva voluntat i preferències.

Des de Dincat defensem la descontractualització de l'actual sistema de provisió de places com a factor imprescindible a l'hora de donar resposta a les demandes creixents i canviants de cada territori. En aquest sentit, demanem una millor planificació al respecte, tant de les places vacants com de la demanda, per assegurar que les places s'assignin en funció de les llistes d'espera que tenen les pròpies entitats, plenament coneixedores de les necessitats concretes del territori del qual són referents. Vinculat a aquest tema, creiem que és també imprescindible en termes de transparència poder identificar i compartir els criteris que determinen aquelles situacions d'urgència i emergència social que tenen prioritat a l'hora d'accedir a les places disponibles.

Cal, alhora, una revisió dels actuals criteris que són objecte de valoració a l'hora d'adjudicar places, tant de serveis residencials com d'atenció diürna. Som plenament conscients de la necessitat d'incorporar certs criteris per garantir la transparència i dotar al procediment de seguretat jurídica, però considerem que aquests haurien de ser útils i haurien de servir per valorar aspectes que realment impacten en la qualitat de l'atenció prestada. Ara bé, sobre aquesta qüestió també volem posar de manifest que les entitats socials que prèviament han passat un procés d'acreditació ja han presentat un projecte tècnic que avala la qualitat de l'atenció prestada, projecte que s'inspecciona de forma recurrent per part dels diferents organismes del Departament de Drets Socials competents en la matèria. El que volem dir amb això és que la qualitat de l'atenció prestada està àmpliament avalada al llarg de diferents processos, i que reduir la càrrega burocràtica que impliquen tots aquests tràmits hauria de ser també una prioritat per part del Departament. La simplificació burocràtica és una tasca pendent per part del Govern en diferents àmbits i matèries que permetria millorar l'eficiència i l'eficàcia tant a nivell de l'Administració com a nivell de les pròpies entitats.

D) Quines fórmules no contractuals emprades en altres territoris es podrien incorporar en la nova regulació?

En aquest punt defensem l'elaboració i impuls d'una llei d'acció concertada reservada per a les entitats d'iniciativa social sense ànim de lucre i, en aquest

sentit, defensem la proposta treballada i presentada en el marc de La Confederació.

Aquest plantejament que fem sobre la regulació de l'acció concertada reservada troba la seva solidesa en el marc de la normativa europea i, en concret, en la Directiva 2014/24/UE i en la transposició de la norma a nivell estatal. Aquesta Directiva assenta les bases de què l'aplicació normativa de contractació pública no és l'única possibilitat de la qual gaudeixen les autoritats competents per a la gestió dels serveis de les persones, més enllà de la possibilitat existent de la prestació per si mateixes d'aquells serveis socials.

Les formes actuals de prestació de serveis socials a les persones, dissenyades a l'empara d'aquest marc jurídic es basen en una combinació entre la gestió directa, l'acció concertada i la gestió indirecta, amb la finalitat de donar resposta a la cobertura de necessitats de les persones en situació de vulnerabilitat.

Així mateix, la sentència del Tribunal de Justícia Europeu de 14 de juliol de 2022 també és un referent sòlid que permet argumentar aquest posicionament en el sentit que ha determinat que no s'oposa a les directives europees de contractació pública una normativa nacional que reserva a les entitats privades sense afany de lucre la facultat de celebrar acords en virtut dels quals aquestes entitats presten serveis d'assistència a les persones, sempre que l'activitat d'aquestes entitats contribueixi a la finalitat social i a la consecució dels objectius de solidaritat i eficiència pressupostària i es respecti el principi de transparència.

Regular la reserva de l'acció concertada per sectors de serveis socials és viable i, en aquest sentit, el de la discapacitat hauria de ser un àmbit prioritari. I és que, en el cas de Catalunya, tal com evidencien les dades, l'operador natural en la provisió de serveis d'atenció a persones amb discapacitat ha estat i és el sector social sense ànim de lucre. Parlem, així, d'una tradició històrica que ha consolidat un model d'èxit reconegut tant per la societat com per la pròpia Administració. Es fa palesa, per tant, la importància de garantir la continuïtat d'aquest model i preservar-ho a través dels instruments jurídics que tenim al nostre abast. La fórmula de la concertació com a instrument reservat a entitats d'iniciativa social i sense ànim de lucre és el principal mecanisme per poder garantir aquesta protecció i sostenibilitat del model. I és que hem d'entendre i considerar l'acció concertada com un instrument molt potent a l'hora de dissenyar i implementar polítiques públiques.

Com a prova de la viabilitat jurídica i tècnica de la proposta que fem, trobem els exemples d'algunes comunitats autònomes com Aragó², València³,

² ORDEN CDS/2042/2017, de 30 de noviembre, por la que se regula la acción concertada en materia de prestación de servicios sociales en Aragón

³ DECRET 181/2017, de 17 de novembre, del Consell, pel qual es desenvolupa l'acció concertada per a la prestació de serveis socials en l'àmbit de la Comunitat Valenciana per entitats d'iniciativa social

Astúries⁴, Navarra⁵, Extremadura⁶ o Canàries⁷ que han legislat sobre aquesta matèria establint l'esmentada reserva. El cas de les illes Balears també s'ha de considerar com un referent en aquesta matèria. A aquesta Comunitat Autònoma, la gran majoria dels serveis socials es troben concertats i, a més, molts d'ells s'han considerat com a serveis d'interès general no econòmics, el que implica que només poden participar entitats del Tercer Sector. El model balear ha establert la fórmula de la concertació social per a determinades prestacions i serveis que complementen el sistema públic i que prèviament han estat considerats objecte de concertació. A aquestes prestacions i serveis se'ls assigna un finançament, un accés i un control administratiu públic. Així, a aquests serveis concertats considerats d'interès general no econòmic se'ls hi dona la categoria de públic i no es permet que siguin objecte de benefici econòmic⁸.

Al marge de la normativa autonòmica que avala el nostre posicionament, afegim també que recentment el Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana ha emès una sentència en la qual es dona la raó al Govern valencià a l'hora de fer concerts amb entitats d'iniciativa social (sentència 342/2023).

Així, la viabilitat de fer aquesta reserva està més que avalada i contrastada i per això des de Dincat seguirem defensant aquest plantejament.

E) Quins aspectes relacionats amb el procediment poden fer que la gestió dels instruments no contractuals siguin més àgils?

A nivell de provisió de places dels serveis socials ja hem comentat algunes de les deficiències de l'actual sistema, aportant possibles solucions que passen, en la majoria dels casos, per una millor planificació del creixement de places, d'acord amb la llista d'espera, des dels territoris, i en coordinació amb els diferents serveis territorials i les pròpies entitats socials referents de la zona i coneixedores de les necessitats reals (resposta a la pregunta C).

F) Quins mecanismes, retributius o d'altres tipus, poden millorar els incentius per prestar uns serveis amb major qualitat?

En el cas concret de la discapacitat intel·lectual, fa anys que el sector denuncia l'infrafinançament històric que pateix. La reivindicació d'una millora dels mòduls i tarifes dels serveis de la Cartera de Serveis Socials ha estat una

⁴ Ley 3/2019, de 15 de marzo, sobre acción concertada con entidades de iniciativa social sin ánimo de lucro para la prestación de servicios de carácter social

⁵ Ley Foral 13/2017, de 16 de noviembre, de conciertos sociales en los ámbitos de salud y servicios sociales

⁶ Ley 13/2018, de 26 de diciembre, de conciertos sociales para la prestación de servicios a las personas en los ámbitos social, sanitario y sociosanitario en Extremadura

⁷ Ley 16/2019, de 2 de mayo, de Servicios Sociales de Canarias

⁸ Llei 4/2009, 11 de juny, de Serveis Socials de les Illes Balears. Llei 10/2013, de 23 de desembre, de reforma de l'anterior. Decret 18 /2015, de 10 d'abril de 2015, pel qual s'estableixen els principis generals als quals s'han de sotmetre els concerts socials. Dictamen 31/2015 del Consell Consultiu dels Illes Balears.

constant al llarg dels últims anys i és que, tot i els increments que s'han produït darrerament, aquests imports continuen estan per sota del cost real dels serveis, més tenint en compte l'elevada i sobtada inflació patida recentment. Aquestes dificultats no només provoquen una situació d'infrafinançament sinó que limiten la capacitat d'inversió i millora de les entitats, fet que afecta de manera directa i indirecta a la qualitat del servei prestat.

Així mateix, aquest infrafinançament patit per les entitats també afecta a les condicions laborals dels professionals. Coincidim amb la proposta del legislador a l'hora de considerar que és fonamental avançar en el *reconeixement professional del personal d'atenció a la dependència, per garantir la qualitat en l'ocupació i la prestació dels serveis a les persones usuàries, així com l'estabilitat en el sector i millorar les condicions de treball i salarials*. Així mateix, tal com s'apunta a la memòria preliminar, cal *fomentar el coneixement i reconeixement de la societat en relació amb les professions vinculades a aquest àmbit*. L'equiparació salarial i de condicions laborals amb professionals d'altres sectors com el sanitari és quelcom cabdal per avançar en aquesta direcció i això només serà possible si es produeixen millores en el finançament dels serveis.

Sobre aquesta darrera qüestió, considerem que és important vincular els increments salarials dels convenis col·lectius als mòduls i tarifes dels serveis de la Cartera. Cal treballar per aconseguir acords i consensos amplis que permetin garantir per llei que les actualitzacions salarials resultants de la negociació col·lectiva tinguin la seva repercussió en el preu dels serveis socials. És a dir, blindar la pujada dels preus dels serveis socials d'acord a la negociació col·lectiva, de tal manera que quan s'incrementen els salaris de les persones treballadores, obligatòriament el Govern ha de procedir a la corresponent actualització dels mòduls i tarifes per adequar-se al nou cost real dels serveis prestats. Així, es podria seguir l'exemple de Cantàbria, comunitat autònoma que recentment ha aprovat un text normatiu que s'alinea amb aquesta premissa⁹. Aquesta mesura permetria també posar fi a les dificultats per trobar personal disposat a treballar als centres i entitats socials (i encara més per retenir-lo) donat que a dia d'avui les condicions salarials i laborals d'aquests professionals estan lluny de considerar-se adequades.

Una altra qüestió a tenir en compte vinculada en certa manera a la qualitat dels serveis és la de les llistes d'espera. Malgrat els esforços del Govern de la Generalitat per crear noves places, la situació a dia d'avui continua sent especialment preocupant en termes de llistes d'espera. Segons dades del Portal de Transparència, al juny del 2023 la llista d'espera per accedir a un recurs d'atenció diürna era de 1.021 persones, mentre que la llista per accedir a un recurs residencial era de 3.472 persones. Són dades realment preocupants que disten molt d'aconseguir l'eliminació de la llista d'espera o, si més no, d'aproximar-nos a una progressiva desaparició a curt o mig termini.

⁹ https://parlamento-cantabria.es/sites/default/files/10L2000-0013-5_firmado.pdf

Ens ha cridat l'atenció que a l'apartat 4.1. de la memòria preliminar referent a l'impacte sobre l'Administració de la Generalitat no es contempli cap impacte pressupostari significatiu i que es reculli que "*els recursos destinats a la prestació dels serveis que cal proveir seran els mateixos que s'han previst fins ara*". Sota el nostre parer, abordar la regulació dels serveis socials sense tenir en compte la qüestió del finançament és inapropiat i desencertat. Sembla obvi que cal un increment pressupostari per generar o concertar urgentment noves places i, alhora, per garantir la millora de les condicions laborals i retributives de les persones treballadores que s'apunta a la memòria preliminar com una prioritat.

G) Considera que la regulació de les fórmules no contractuals pot suposar una millora de la provisió de serveis socials en el sentit d'incrementar la qualitat del sistema?

Sí, però, com apuntàvem anteriorment, considerem imprescindible que aquesta regulació passi per desenvolupar una llei d'acció concertada reservada per a les entitats del Tercer Sector.

La memòria preliminar apunta que el projecte normatiu ha de tenir en compte, entre altres aspectes, "*la prioritització i potenciació de les entitats sense afany de lucre, per enfortir el teixit social en les fórmules no contractuals de provisió de serveis socials, en les quals aquestes entitats desenvolupen un paper essencial*". De nou, insistim en la necessitat de garantir i protegir a aquestes entitats reservant l'acció concertada al Tercer Sector, més enllà de la prioritització i potenciació que es recull a la memòria.

Insistim en recordar que quan fem referència al Tercer Sector parlem d'entitats d'iniciativa social sense ànim de lucre orientades únicament a millorar la qualitat de vida de les persones, oferint una atenció personalitzada i integral respectant l'arrelament territorial i la capacitat d'elecció de la persona i, alhora, defensant amb fermesa el seu compromís amb l'objecte social, la solidaritat, la responsabilitat i la justícia social. Sense cap mena de dubte, protegir aquestes entitats és preservar i donar continuïtat al model d'atenció català, històricament validat gràcies a una llarga trajectòria plegada de bons resultats i experiències satisfactòries en la provisió de serveis socials.

H) Creu que la regulació de les fórmules no contractuals per a la integració en la xarxa de serveis socials d'atenció pública pot suposar més eficiència i eficàcia en la provisió de serveis socials a Catalunya?

Sí. La regulació pot ser positiva i pot agilitzar l'actual sistema de provisió de serveis socials que, com hem indicat, té certes mancances que no només dificulten el poder donar respostes àgils sinó també el poder fer-ho d'una forma eficient i eficaç i atenent a les necessitats reals de les persones.

I) Creu que la regulació per llei del sistema de serveis socials de Catalunya i de les fórmules no contractuals pot suposar una consolidació del sistema de serveis socials a Catalunya?

Sí. Pot suposar un pas important en la consolidació del sistema de serveis socials a Catalunya. Ara bé, com apuntàvem anteriorment, és fonamental que

aquesta regulació contempli, alhora, respostes al principal problema que presenta el sistema en l'actualitat i que té a veure especialment amb el seu finançament. Regular el sistema de serveis socials de Catalunya sense afrontar de manera ferma i compromesa el seu finançament no permetrà avançar cap als serveis socials que desitgem i mereixem com a país.

J) Creu que altres fórmules organitzatives més adients o la regulació d'un organisme per executar les funcions relacionades amb aquesta matèria podria repercutir en una millora gestió dels serveis, i en la potenciació dels centres propis de l'Administració de la Generalitat?

Com ja hem comentat, des de Dincat i des del conjunt del Tercer Sector defensem la regulació de l'acció concertada reservada per a les entitats d'iniciativa social sense afany de lucre.

Sota el nostre parer, la regulació d'un organisme específic per executar les funcions relacionades amb aquesta matèria hauria de tenir un objectiu ben clar i definit per justificar la seva existència ja que de no ser així ens trobaríem de nou amb la creació d'una nova figura organitzativa que segurament afegiria complexitat a les possibles gestions que es poguessin derivar. La simplificació en quant a organismes, tràmits i processos hauria de ser una prioritat per qualsevol Administració Pública en pro d'una major eficiència i eficàcia tant pròpia com en la seva relació amb la ciutadania.

K) Creu que una evolució de les retribucions del personal de les entitats proveïdores privades equiparable a les retribucions del personal del sector públic repercutiria en la millora de de les prestacions i en la qualitat dels serveis?

Tal com hem comentat anteriorment, la resposta és que sí. Considerem fonamental avançar en aquesta equiparació a nivell de condicions laborals i retributives i, alhora, potenciar campanyes de reconeixement social als i les professionals de totes les entitats proveïdores de serveis socials (resposta a la pregunta F).

L) Creu que seria d'interès la incorporació a la regulació de la figura del bo d'impacte social per tal de formalitzar la col·laboració amb entitats del Tercer Sector, definint prèviament uns objectius d'inserció sociolaboral per un horitzó temporal concret que, a través del mesurament de l'impacte generat, permeti una retribució per resultats?

Com ja hem indicat, la proposta que fem com a Dincat i que està consensuada amb el conjunt del Tercer Sector, és la de reservar l'acció concertada a les entitats d'iniciativa social sense afany de lucre. En qualsevol cas, seria necessari disposar de més informació sobre en què consisteix i l'impacte que podria tenir aquest bo per poder posicionar-nos al respecte.