



**Informe 4/2024, de 28 de febrero, de la Junta Consultiva de Contratación Pública de Cataluña (Pleno), sobre el Anteproyecto de ley de los instrumentos de provisión del Sistema Público de Servicios Sociales**

## **ANTECEDENTES**

I. El secretario general del Departament de Drets Socials ha enviado una petición de informe a esta Junta Consultiva de Contratación Pública de Cataluña sobre el Anteproyecto de ley de los instrumentos de provisión del Sistema Público de Servicios Sociales, a la cual se adjunta la última versión del texto y el informe preliminar de la Asesoría Jurídica del Departament de Drets Socials emitido en relación con dicha norma.

II. De acuerdo con el artículo 3.1.b del Decreto 118/2023, de 27 de junio, por el cual se establece la composición y el régimen jurídico de la Junta Consultiva de Contratación Pública de Cataluña, esta Junta Consultiva informa con carácter preceptivo sobre los proyectos de disposiciones normativas de carácter general de la Generalitat de Catalunya en materia de contratación pública. Por otra parte, el artículo 8.1.a del mismo Decreto atribuye al Pleno de la Junta Consultiva la aprobación de estos informes.

## **CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

I. Las competencias de esta Junta, como órgano consultivo específico en materia de contratación pública, circunscriben el alcance de este informe a analizar si las previsiones que contiene el Anteproyecto de ley se ajustan a la normativa en dicha materia. En este sentido, hay que precisar que no se entran a valorar aspectos relativos a la adecuación del Anteproyecto de ley a la normativa de procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, la cual debe ser valorada por los servicios jurídicos competentes.

Con carácter previo al análisis de los diferentes preceptos del Anteproyecto con el fin de determinar la adecuación a la normativa en materia de contratación pública, cabe hacer referencia al marco normativo en dicha materia que, conviene anticipar, prevé y posibilita que los servicios sociales se presten por entidades privadas al margen de la normativa de contratación pública, por medio de modalidades no contractuales.

Los servicios sociales objeto de los diferentes sistemas de provisión que prevé el Anteproyecto, se han caracterizado históricamente por tener unas especialidades propias que los alejan de las relaciones de mercado y que se basan en los principios de solidaridad y ausencia de ánimo de lucro, vista la relación asimétrica entre prestadores y beneficiarios, donde su finalidad de satisfacer el interés general contempla siempre la necesidad imperiosa e inherente de garantizar determinados derechos fundamentales –como la salud, la dignidad y la integridad de las personas, así como la igualdad de trato y la no

discriminación social, cultural, económica y laboral– en el cumplimiento de su función de prevención, inclusión y cohesión social.<sup>1</sup>

En este sentido, la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero, sobre contratación pública, habilita un tratamiento diferenciado de las actividades que tienen por objeto servicios sociales, distanciada de una perspectiva económica o de mercado. Así, el considerando 114 prevé la necesidad de establecer un régimen específico para los contratos públicos relativos a los servicios a las personas –como son determinados servicios sociales, sanitarios y educativos– que “siguen teniendo, por su propia naturaleza, una dimensión transfronteriza limitada” y que “se prestan en un contexto particular que varía mucho de un Estado miembro a otro, debido a las diferentes tradiciones culturales”; que se concreta en los artículos 74 y siguientes de la Directiva (capítulo I, título III), donde se configura un régimen específico para estos contratos de servicios sociales y otros servicios específicos enumerados en el anexo XIV, con un umbral de 750.000 euros, por lo tanto, más elevado que el que se aplica a otros servicios.

Respecto de los contratos de servicios a las personas con valores inferiores a ese umbral, el mencionado considerando 114 señala que normalmente no tienen interés para los proveedores de otros Estados miembros y, con respecto a los que estén por encima se afirma que, vista la importancia del contexto cultural y su carácter delicado, se debe ofrecer a los Estados miembros un amplio margen de maniobra para organizar la elección de proveedores de los servicios del modo que consideren más oportuno, si bien impone la observancia de los principios fundamentales de transparencia e igualdad de trato, así como la posibilidad de aplicar, para la elección de los proveedores de servicios de esta naturaleza, criterios de calidad específicos.

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

---

<sup>1</sup> La Comisión Europea, en la [Comunicación de 26 de abril de 2006](#): «Aplicación del programa comunitario de Lisboa. Servicios sociales de interés general en la Unión Europea» [SEC(2006) 516 / COM(2006) 177 final], definió que los servicios sociales presentan una o varias de las características organizativas siguientes: funcionamiento sobre la base del principio de solidaridad; carácter polivalente y personalizado; ausencia de ánimo de lucro; participación de voluntarios; integración marcada en una tradición cultural, y relación asimétrica entre prestadores y beneficiarios.

<sup>2</sup> En los mismos términos se describe en el considerando 54 de la Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión, y en el considerando 120 de la Directiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales y por la que se deroga la Directiva 2004/17/CE.

La transposición de estas previsiones de las directivas europeas al ordenamiento jurídico español se realizó mediante el artículo 11.6 y la disposición adicional cuadragésima novena de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP), disponiendo el primero que “queda excluida de la presente Ley la prestación de servicios sociales por entidades privadas, siempre que ésta se realice sin necesidad de celebrar contratos públicos, a través, entre otros medios, de la simple financiación de estos servicios o la concesión de licencias o autorizaciones a todas las entidades que cumplan las condiciones previamente fijadas por el poder adjudicador, sin límites ni cuotas, y que dicho sistema garantice una publicidad suficiente y se ajuste a los principios de transparencia y no discriminación”, y añadiendo la disposición adicional mencionada, que lleva por título “legislación de las Comunidades Autónomas relativa a instrumentos no contractuales para la prestación de servicios públicos de carácter social”, que “lo establecido en esta Ley no obsta para que las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de las competencias que tienen atribuidas, legislen articulando instrumentos no contractuales para la prestación de servicios públicos destinados a satisfacer necesidades de carácter social.”.

Es en este marco normativo establecido por los legisladores europeo y estatal a partir del cual se abre la vía para que las autoridades competentes para la gestión de los servicios públicos a las personas puedan prestar los servicios sociales directamente por sí mismos, indirectamente mediante contratos o mediante instrumentos no contractuales, si bien esta última posibilidad requiere que las Comunidades Autónomas hayan legislado en este sentido en la línea de lo que establece la disposición adicional cuadragésima novena de la LCSP.<sup>3</sup>

En el ámbito autonómico catalán, la Ley 12/2007, de 11 de octubre, de servicios sociales, configura los servicios que integran la Red de Servicios Sociales de Atención Pública, y el Decreto-ley 3/2016, de 31 de mayo, de medidas urgentes en materia de contratación pública, establece los servicios sociales que se pueden gestionar mediante fórmulas no contractuales, como el concierto social y la gestión delegada. Posteriormente, el Decreto 69/2020, de 14 de julio, de acreditación, concierto social y gestión delegada en la Red de Servicios Sociales de Atención Pública, desarrolla reglamentariamente aquel Decreto-ley con una regulación de mínimos, con el fin de poder afrontar con carácter inmediato la necesidad extraordinaria y urgente de utilizar modalidades no contractuales en los sistemas de provisión de los servicios sociales.

En relación con el Decreto-ley 3/2016, el Informe 3/2022 de esta Junta Consultiva<sup>4</sup> señala que regula parcialmente el régimen jurídico no contractual de los servicios sociales, bien entendido que las disposiciones adicionales tercera y cuarta regulan el régimen de

---

<sup>3</sup> Al respecto, la [Resolución nº 556/2023](#), de 25 de octubre, del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público, citando los pronunciamientos de la [Sentencia nº 339/2023](#), de 29 de junio de 2023, del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, pone énfasis en el hecho de que se tendrá que estar a la expresa previsión que haga la normativa de las Comunidades Autónomas sobre si estos servicios sociales se aprovisionan con instrumentos de naturaleza contractual o no contractual y que, en todo caso, “el enjuiciamiento de la concurrencia de los elementos determinantes del concepto europeo de contrato público se tendrá que efectuar de manera casuística”.

<sup>4</sup> En el [Informe 3/2022, de 27 de junio](#), de esta Junta Consultiva, que tiene por objeto el análisis de la prestación de servicios sociales por entidades privadas, en concreto, con respecto al régimen jurídico aplicable al servicio de comedor escolar en Cataluña.

concertación social no para todos los servicios sociales y servicios a las personas a los que se refieren tanto la Directiva 2014/24/UE como el artículo 11.6 y la disposición adicional cuadragésima novena de la LCSP, sino únicamente para los regulados a la Ley 12/2007, de 11 de octubre, de servicios sociales, y los servicios ocupacionales.

El Anteproyecto que ahora se analiza también tiene por objeto los servicios sociales regulados a la Ley 12/2007, es decir, los servicios que integran la Red de Servicios Sociales de Atención Pública, si bien el Anteproyecto opera como una mejora normativa en la regulación de los instrumentos no contractuales para la prestación de servicios públicos destinados a satisfacer necesidades de carácter social –de acuerdo con lo que establece la disposición adicional cuadragésima novena de la LCSP.<sup>5</sup>

**II.** De acuerdo con el que se ha expuesto en la consideración jurídica anterior – especialmente partiendo de la premisa que la prestación de servicios sociales por entidades privadas queda excluida de la LCSP cuando esta se lleva a cabo sin necesidad de suscribir contratos públicos–, cabe entrar en el análisis de los preceptos del Anteproyecto para determinar si los instrumentos no contractuales que prevé se adecuan a la exclusión de la normativa de contratación pública, en particular, en lo que establece el artículo 11.6 de la LCSP, que subordina esta exclusión y el sistema que resulte a que puedan acceder todas las entidades que cumplan las condiciones fijadas previamente por el poder adjudicador, sin límites ni cuotas, y en qué se garantice una publicidad suficiente y el respeto de los principios de transparencia y no discriminación.

El Anteproyecto de ley se estructura en una parte expositiva, una parte dispositiva, con cincuenta y seis artículos (distribuidos en tres títulos), y una parte final, integrada por cuatro disposiciones adicionales, tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

De acuerdo con la parte expositiva del Anteproyecto y con el objetivo de alcanzar la mejora continua en la calidad del Sistema Público de Servicios Sociales de Cataluña, se establecen los elementos esenciales de la participación de las entidades privadas en la provisión de los sistemas de servicios sociales y se prevé un sistema flexible de provisión de los Servicios donde, sin perjuicio de la relevancia de las entidades mercantiles de servicios sociales en la prestación de determinados servicios, se potencia el papel del tercer sector social como cooperador del sistema, sin ánimo de lucro y con finalidades de solidaridad en la prestación de determinados servicios sociales. Con respecto al objeto, el artículo 1 señala que “esta Ley tiene por objeto regular los instrumentos no contractuales de provisión del Sistema Público de Servicios Sociales de Cataluña, en el que participan las entidades públicas y privadas que forman parte de la Red de Servicios Sociales de Atención Pública. También crea la Agencia Pública de Servicios Sociales de Catalunya, como instrumento público para la gestión directa de los servicios sociales competencia del Departament competente en materia de servicios sociales de la Administración de la Generalitat”. Y finalmente, y además

---

<sup>5</sup> En este sentido, la Disposición final segunda de la Ley 5/2020, del 29 de abril, de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público y de creación del impuesto sobre las instalaciones que inciden en el medio ambiente, estableció que el Gobierno debía aprobar, en el plazo de dos años, un proyecto de ley para revisar el marco regulador de la gestión concertada de naturaleza no contractual para la prestación de servicios de carácter social.

de la acción concertada “se regula la figura del contrato de impacto social (CIS) como fórmula innovadora de carácter contractual que tiene por objeto alcanzar objetivos de políticas sociales y está orientado a la consecución de resultados”.

Con respecto a los instrumentos de provisión de los servicios sociales, y sin perjuicio de las formas de gestión directa, se establece la acción concertada como sistema preferente para proveer los servicios de la Red de Servicios Sociales de Atención Pública, sin obviar la posibilidad de adoptar las modalidades contractuales de gestión indirecta que regula la legislación de contratos del sector público, cuando sea una modalidad más adecuada.

Con relación a las modalidades de la acción concertada, se distingue entre el concierto social y la gestión delegada destinadas a las entidades de iniciativa privada, que se formalizan a través de un acuerdo, y la acción concertada entre administraciones públicas, que se formaliza mediante un convenio singular de cooperación. A su vez, se especifica que las modalidades de concierto social y gestión delegada se pueden articular a través de convocatoria pública o por acuerdo directo, así como por el procedimiento excepcional de emergencia en los supuestos previstos a la misma ley. Expresamente, se excluye el procedimiento de acuerdo directo para las entidades mercantiles, siendo sólo aplicable a las entidades de iniciativa social –conocidas también como “entidades del sector solidario”.

El artículo 11.6 de la LCSP exige que el sistema adoptado para la prestación de los servicios sociales por entidades privadas garantice una publicidad suficiente y se ajuste a los principios de transparencia y no discriminación. Al respecto, el artículo 14 del Anteproyecto prevé con carácter general los principios a los cuales se debe sujetar la acción concertada, de los cuales interesa reproducir a efectos del análisis que se efectúa los siguientes: “f) No discriminación: las condiciones de acceso a la acción concertada que se establezcan no tienen que comportar privilegios injustificados para determinadas entidades. g) Publicidad: las convocatorias de acción concertada y los acuerdos que se suscriban se deben publicar, como mínimo, en el Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya y en el tablón electrónico. h) Transparencia: la planificación; la denominación de la entidad proveedora; las resoluciones de las convocatorias públicas; los acuerdos de acción concertada suscritos; las modificaciones, suspensiones y extinciones de los acuerdos, y los procedimientos en tramitación se tienen que difundir en el Portal de la Transparencia.” A su vez, el artículo 20.1 del Anteproyecto especifica que “la formalización del concierto social o la gestión delegada se debe hacer de manera ordinaria mediante una convocatoria pública dirigida a las entidades interesadas en ser proveedoras de la Red de Servicios Sociales de Atención Pública, de acuerdo con los principios de publicidad, transparencia, libre concurrencia y no discriminación”.

Con respecto al análisis del cumplimiento del principio de no discriminación, la [STJUE de 14 de julio de 2022](#) (asunto C-436/20), que analiza la legislación valenciana de acción concertada, ya concluyó que “los artículos 76 y 77 de la Directiva 2014/24 deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una normativa nacional que reserva a las entidades privadas sin ánimo de lucro la facultad de celebrar, previo examen competitivo de sus ofertas, acuerdos en virtud de los cuales esas entidades prestan servicios sociales de asistencia a las personas, a cambio del reembolso de los costes que soportan, sea cual fuere el valor estimado de esos servicios, aunque dichas entidades no cumplan los requisitos establecidos en dicho artículo 77, siempre y cuando, por una parte, el marco legal y convencional en el que se desarrolla la actividad de esas entidades contribuya



efectivamente a la finalidad social y a la consecución de los objetivos de solidaridad y de eficiencia presupuestaria que sustentan esa normativa y, por otra parte, se respete el principio de transparencia, tal como se precisa, en particular, en el artículo 75 de la mencionada Directiva”.

En este sentido, el Anteproyecto establece que la acción concertada se dirige a las entidades privadas de servicios sociales, que pueden ser de iniciativa social o de iniciativa mercantil (de acuerdo con el artículo 3) y el artículo 21.4 la concreta en qué “siempre que haya análogas condiciones de eficacia, calidad y costes, así como de eficiencia presupuestaria, las entidades de iniciativa social cuyo objeto principal sea la gestión y la prestación de los servicios sociales objeto de la convocatoria tienen preferencia para establecer acuerdos de acción concertada”. Excepcionalmente, el artículo 21.5 prevé que las convocatorias para la provisión de servicios se puedan dirigir específicamente a entidades de iniciativa social siempre que lo justifiquen las circunstancias que se enuncian.

En relación con el procedimiento de provisión por acuerdo directo, el artículo 24.1 del Anteproyecto establece que “las entidades de iniciativa social constituidas con vistas a contribuir a la realización de los objetivos institucionales de asistencia social que actúan sin ánimo de lucro y con finalidades de solidaridad, que estén previamente acreditadas por el Departament competente en materia de servicios sociales, pueden cooperar directamente en la prestación de determinados servicios sociales de acuerdo con la planificación y la legislación que se establecen en el ámbito social. El acuerdo directo se puede utilizar cuando no sea conveniente para el interés público promover la concurrencia pública por la naturaleza de la prestación, y se justifique en su impacto social la solidaridad y la mejor atención a las personas, siempre que se garantice la eficiencia presupuestaria del servicio y no se distorsione indebidamente la competencia. El establecimiento de estos acuerdos no puede implicar la obtención de ningún beneficio para la entidad o sus personas miembros derivado de su prestación, independientemente del reembolso de los costes variables y fijos, directos e indirectos, necesarios para prestar el servicio, ni referirse a las actividades comerciales que llevan a cabo estas entidades”.

La adecuación de esta preferencia o exclusividad en favor de las entidades de iniciativa social al principio de igualdad de trato y no discriminación se debe analizar en consonancia con la jurisprudencia del TJUE, recordando que la misma STJUE de 14 de julio de 2022, mencionada, afirma que “el recurso exclusivo a las entidades privadas sin ánimo de lucro para garantizar la prestación de tales servicios sociales puede estar motivado tanto por los principios de universalidad y de solidaridad, propios de un sistema de asistencia social, como por razones de eficiencia económica y de adecuación, toda vez que permite que esos servicios de interés general sean prestados en condiciones de equilibrio económico en el orden presupuestario, por entidades constituidas esencialmente para servir al interés general”. Así, dado que la previsión de provisión por acuerdo directo del artículo 24.1 del Anteproyecto recoge los requisitos de universalidad y solidaridad, eficiencia presupuestaria, mejor atención y adecuación, a los cuales se ha referido de forma reiterada la jurisprudencia europea, debe afirmarse su ajuste a los principios que se analiza.

A la misma conclusión de respeto al derecho de igualdad de trato se debe llegar en vista de los criterios de asignación de los servicios objeto de acción concertada del Anteproyecto, que establece requisitos y exigencias que en ningún caso limitan el derecho a la libre concurrencia de las entidades.

Por tanto, se pueden considerar conformes con la normativa de contratación pública las previsiones del Anteproyecto de ley que otorgan preferencia a las entidades de iniciativa social como destinatarias de la acción concertada, o exclusividad en los casos excepcionales enunciados.

Con respecto al procedimiento de emergencia regulado en el artículo 25 del Anteproyecto estableciendo expresamente su carácter excepcional: “con la justificación de la necesidad de proporcionar una atención inmediata a las personas en situación de urgencia social y vulnerabilidad, en los casos en que haya un peligro grave para su vida o integridad, se puede hacer una provisión de emergencia de los servicios necesarios, tanto a entidades privadas de iniciativa social como de iniciativa mercantil, mediante una resolución de la persona titular del Departament de la Generalitat de Catalunya o del ente público competente en razón del servicio social,” cabe constatar que las notas de excepcionalidad y los supuestos previstos para pueda operar esta provisión de emergencia se adecuan en consonancia con el espíritu de las previsiones establecidas por esta forma de tramitación en la normativa de contratación pública.

Por otra parte, con respecto al cumplimiento del criterio de publicidad adecuada y el principio de transparencia exigidos por el artículo 11.6 de la LCSP, como se ha dicho, el artículo 14 del Anteproyecto sujeta la acción concertada a la publicación de las convocatorias y los acuerdos suscritos, como mínimo, al Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya (DOGC) y al tablón electrónico, así como su difusión, junto con la planificación, la denominación de la entidad proveedora, las modificaciones, suspensiones y extinciones de los acuerdos, y los procedimientos en tramitación, a través del Portal de la Transparencia; y el artículo 20.4 concreta que la convocatoria pública de provisión de los servicios sociales en régimen de concierto social o gestión delegada se debe publicar como mínimo en el DOGC y, si procede, en el boletín oficial de la provincia, así como en el Portal de la Transparencia de la Administración Pública competente, sin perjuicio que se puedan utilizar otros medios electrónicos de publicidad. También se prevé que cuando la cuantía de la acción concertada convocada supere el umbral que establece la normativa de contratación pública para los contratos sujetos a regulación armonizada, también se debe publicar en el Diario Oficial de la Unión Europea. Asimismo, la resolución del procedimiento, así como la resolución de modificación, suspensión, extinción o cese voluntario del concierto social o la gestión delegada, aparte de la notificación particular a los interesados, también se debe publicar en el Portal de la Transparencia, sin perjuicio que se puedan utilizar otros medios de publicidad.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Con relación al principio de transparencia, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha reiterado que este exige del poder adjudicador un grado de publicidad adecuado que permita, por una parte, abrir a la competencia los procedimientos de adjudicación y, por otra parte, controlar su imparcialidad para posibilitar a cualquier operador interesado decidir concurrir a licitaciones sobre la base de toda la información pertinente y garantizar que no exista riesgo de favoritismo y arbitrariedad por parte del poder adjudicador. La obligación de transparencia implica, pues, “que todos los requisitos y modalidades del procedimiento de licitación estén formulados de forma clara, precisa e inequívoca, con el fin de que, por una parte, todos los licitadores razonablemente informados y normalmente diligentes puedan comprender su alcance exacto e interpretarlos de la misma forma y, por otra parte, se delimite el poder discrecional de la entidad adjudicadora y esta pueda comprobar efectivamente que las ofertas presentadas por los licitadores responden a los criterios que rigen el procedimiento de

A la vista de este régimen y, si bien, aunque se trata de fórmulas no contractuales, se considera conveniente su publicación en los perfiles de contratante residenciado en la Plataforma de Servicios de Contratación Pública, las previsiones del Anteproyecto se pueden considerar respetuosas con el principio de publicidad y transparencia.

Por último, con respecto a la modalidad de acción concertada con otra Administración Pública diferente de la Administración titular del servicio, que de acuerdo con el artículo 19.1.c y 27.1 del Anteproyecto se debe formalizar mediante un convenio singular de cooperación, se trata de una modalidad de cooperación horizontal entre Administraciones prevista al artículo 31 de la LCSP y que se formaliza mediante los convenios, los cuales se encuentran excluidos de la LCSP en virtud del artículo 6, y siempre que se cumplan las condiciones y límites establecidos. Por lo tanto, simplemente cabe concluir que, en referencia a la normativa de contratación pública, es conforme su previsión como una modalidad no contractual.

**III.** El segundo instrumento no contractual regulado por el Anteproyecto es la gestión directa de los servicios sociales por el Departament competente en materia de servicios sociales de la Administración de la Generalitat y que se llevará a cabo a través de la Agencia Pública de Servicios Sociales de Catalunya que, de conformidad con el artículo 39.1, es una “entidad de derecho público de la Generalitat de Catalunya, adscrita al Departament competente en materia de servicios sociales, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus funciones, que ajusta su actividad al derecho privado, con carácter general, salvo las excepciones que determina esta Ley”.

Al respecto, el Anteproyecto prevé en el artículo 12 que la gestión directa de los servicios mencionados se configura como una modalidad no contractual de prestación del servicio, la

---

que se trate” (sentencias del TJUE [de 16 de febrero de 2012](#), asuntos acumulados C-72/10 y C-77/10, y [de 4 de abril de 2019](#), asunto C-699/17, y jurisprudencia citada).

Respecto de la normativa análoga de la Comunidad Valenciana, en la [STJUE de 14 de julio de 2022](#), tantas veces mencionada, concluye sobre el cumplimiento del criterio de publicidad y el principio de transparencia, que, sobre la base del artículo 75 de la Directiva 2014/24/UE “los poderes adjudicadores que se propongan adjudicar un contrato público de servicios contemplados en el anexo XIV de la Directiva 2014/24/UE deben, en principio, dar a conocer su intención mediante un anuncio de licitación o un anuncio de información previa publicado, conforme al artículo 51 de dicha Directiva, por la Oficina de Publicaciones de la Unión Europea o, en su caso, para los anuncios de información previa, en sus perfiles de comprador. (...) de la normativa nacional controvertida en el litigio principal parece deducirse que la publicidad de los anuncios de licitación a que se refiere se garantiza únicamente mediante la publicación en el Diari Oficial de la Generalitat Valenciana. De ser así, extremo que corresponde verificar al órgano jurisdiccional remitente, tal publicación no constituiría una medida de publicidad conforme con el artículo 75 de la Directiva 2014/24”. Por su parte, con relación a la normativa aragonesa sobre la acción concertada de servicios sociales y sanitarios, el TJUE dictó el [auto de 31 de marzo de 2023](#) (asunto C-676/20) donde afirmó que “parece desprenderse que la publicidad de los anuncios de licitación de que se trata se garantiza únicamente mediante la publicación en el Boletín Oficial de Aragón y en el Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón. Por consiguiente, de ser así, extremo que corresponde verificar al órgano jurisdiccional remitente, tal publicación no constituiría una medida de publicidad conforme con el artículo 75 de la Directiva 2014/24.”



cual, por lo tanto, no se ubica en la exclusión establecida en el artículo 11.6 de la LCSP, dado que se trata de una prestación de servicios sociales por parte de la misma Administración.

En este sentido, el artículo 40 del Anteproyecto dispone que “La Agencia Pública de Servicios Sociales de Catalunya, como forma de gestión directa, tiene por objeto prestar servicios del Sistema Público de Servicios Sociales que son titularidad del Departament competente en materia de servicios sociales cuando este se lo encargue mediante un contrato programa” y que “la Agencia puede prestar los servicios sociales que son competencia de otros departamentos o de los entes locales cuando estos entes se lo encarguen por medio de un convenio, que también debe ser suscrito por el Departament competente en materia de servicios sociales”. En relación con estas previsiones, hay que recordar que su adecuación a la normativa de contratación pública vendrá determinada por su encaje en la categoría de los convenios o encargos excluidos de dicha normativa de contratación pública, de acuerdo con el artículo 31, en relación con el artículo 6 y el artículo 32 de la LCSP.

**IV.** Por último, el tercer instrumento de provisión de servicios sociales previsto por el Anteproyecto tiene carácter contractual y se regula a la disposición adicional primera, que establece el siguiente: “-1 El contrato de impacto social (CIS) es un contrato de pago por resultados para la provisión de servicios sociales, en el cual se utiliza la financiación privada de un inversor para que el proveedor de servicios establezca y preste un servicio. Este contrato tiene como finalidad generar un impacto social positivo a través de unos objetivos de políticas sociales previamente definidos para un horizonte temporal concreto donde el pago se vincula a la consecución de unos resultados utilizando modelos de costes objetivos transparentes. -2 El contrato de impacto social se puede utilizar en cualquier servicio social, preferentemente para financiar servicios experimentales y otros servicios en el ámbito de la inserción social o laboral que, por su carácter innovador o por las necesidades específicas de financiación, lo justifiquen. -3 El contrato de impacto social se rige por la normativa de contratos del sector público.”.

El artículo 12 del Anteproyecto ya anticipa que las modalidades contractuales de gestión indirecta que regula la legislación de contratos del sector público también se pueden utilizar para la provisión de los servicios de la Red de Servicios Sociales de Atención Pública, sin perjuicio que la acción concertada es el sistema preferente para la provisión de estos servicios. No obstante, el contrato de impacto social introduce unas notas y características propias, aspectos que hay que analizar desde la perspectiva de su adecuación a la normativa de contratación pública.

Este tipo contractual tiene como objetivo la generación de impacto social positivo, donde se utiliza la financiación privada de un inversor para que el proveedor de servicios establezca y preste un servicio social, si bien se indica que preferentemente “para financiar servicios experimentales y otros servicios en el ámbito de la inserción social o laboral que, por su carácter innovador o por las necesidades específicas de financiación, lo justifiquen”, y donde la contraprestación consiste en una remuneración por resultados, utilizando modelos de costes objetivos transparentes.

La finalidad de estos contratos es cumplir los fines institucionales de la Administración, en este caso, la generación de impacto social positivo, hecho que se adecua al establecido en el artículo 28.1 de la LCSP. También es correcto y adecuado el tipo de contraprestación, por resultados, de acuerdo con el artículo 102.6 de la LCSP que prevé que “los contratos, cuando su naturaleza y objeto lo permitan, pueden incluir cláusulas de variación de precios en función del cumplimiento o incumplimiento de determinados objetivos de plazos o de rendimiento” y que se deben establecer “con precisión los supuestos en que se producirán estas variaciones y las reglas para su determinación, de manera que el precio sea determinable en todo caso.”

De acuerdo con lo anterior, cabe afirmar que las previsiones relativas a las finalidades que persigue el contrato –la generación de impacto social positivo–, la duración del contrato –“un horizonte temporal concreto”– y el tipo de contraprestación –por resultados–, así como la inexistencia de previsiones que excluyan u otorguen preferencia a determinadas entidades<sup>7</sup> resultan conformes a la normativa de contratación pública.

Finalmente, y como cuestión meramente formal, se considera conveniente utilizar, cuando proceda, a lo largo de todo el Anteproyecto, la terminología de “normativa vigente en materia de contratación pública” en vez de “legislación de contratos del sector público”.

Una vez analizado el contenido del Anteproyecto de ley, que se estima conforme a la normativa de contratación pública, el Pleno de la Junta Consultiva de Contratación Pública

## **INFORMA**

Favorablemente el Anteproyecto de ley de los instrumentos de provisión del Sistema Público de Servicios Sociales.

**Barcelona, 28 de febrero de 2024.**

---

<sup>7</sup> El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) se ha pronunciado específicamente sobre la imposibilidad de limitar la participación de determinadas personas por motivo de su concreta forma jurídica en múltiples ocasiones, por ejemplo, en la [Sentencia TJUE, de 23 de diciembre de 2009](#), asunto C-305/08, señalando que “tanto de las normas comunitarias como de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que puede licitar o presentarse como candidato toda persona o entidad que, a la vista de los requisitos previstos en un anuncio de licitación, se considere apta para garantizar la ejecución del contrato público, directamente o recurriendo a la subcontratación, con independencia de que su estatuto jurídico sea público o privado y de si opera sistemáticamente en el mercado o si sólo interviene con carácter ocasional, o si está o no subvencionada con fondos públicos” (en el mismo sentido, la [Sentencia TJUE de 6 de octubre de 2015](#), asunto C-203/14, y la [Sentencia TJUE de 11 de junio de 2020](#), asunto C-219/19, entre otros).