

INFORME DE NECESIDAD Y DE OPORTUNIDAD

Asunto: *proyecto de Decreto .../2017, de ... de ..., del Consell, por el que se desarrolla la acción concertada para la prestación de servicios sociales en el ámbito de la Comunitat Valenciana.*

I) Justificación: motivos de necesidad del proyecto de norma reglamentaria.

La Ley 13/2016, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat ha modificado determinados preceptos de la Ley 5/1997, de 25 de junio, de la Generalitat, por la que se regula el Sistema de Servicios Sociales en el ámbito de la Comunitat Valenciana, en concreto:

- con la inclusión de un nuevo artículo 44 bis, que se titula *Formas de provisión de las prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales*.
- con la modificación del apartado 2 del artículo 56 de la citada Ley 5/1997, de 25 de junio, de la Generalitat, que establece: "Asimismo, la Generalitat consignará anualmente en los correspondientes presupuestos los créditos necesarios para financiar los acuerdos de acción concertada con entidades privadas de iniciativa social".
- con la modificación del título VI (arts. 62 a 68) de la Ley 5/1997, de 25 de junio, de la Generalitat, por la que se regula el Sistema de Servicios Sociales en el ámbito de la Comunitat Valenciana, que regula la "acción concertada".

Según recoge la propia Exposición de motivos de esta norma (DOGV núm. 7948, de 31-12-2016. p. 36811):

"Con la modificación de los artículos 53, 56.2 y del título VI de la Ley 5/1997, se pretende delimitar el régimen jurídico de la Acción Concertada como forma de provisión de las prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de la CV, aclarando que tal acción concertada presenta una naturaleza distinta a la de los contratos públicos sujetos a alguna de las modalidades previstas en la legislación de contratos públicos, así como determinar los principios a los que deberá ajustarse su celebración; acogiéndose para ello a la posibilidad que ofrece la nueva normativa comunitaria (Directiva 2014/24/UE de 26.02.2014) que afirma que la aplicación de la normativa contractual pública no es la única posibilidad de la que gozan las autoridades competentes para la gestión de los servicios a las personas. Esta modificación viene justificada por la falta de transposición de la Directiva 2014/24/UE de 26 de febrero de 2014 al Ordenamiento Jurídico Español y la incertidumbre de cuándo se producirá".

La acción concertada en el ámbito de servicios sociales en el ámbito del ordenamiento jurídico valenciano viene definida, por tanto, como una forma de organización y gestión de servicios, que no se rige por la normativa sobre contratos del sector público, sino bajo el amparo de la propia Ley de Servicios Sociales y su normativa de desarrollo.

En efecto, el artículo 44 bis de la LSSCV (Formas de provisión de las prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales) dispone que:

"1. Las Administraciones públicas incluidas en el Sistema Público de Servicios Sociales proveerán a las personas de los servicios previstos en la ley o en el Catálogo de Servicios Sociales de las siguientes formas:

- a) Mediante gestión directa o medios propios, que será la forma de provisión preferente.
- b) Mediante gestión indirecta con arreglo a alguna de las fórmulas establecidas en la normativa sobre contratos del sector público.
- c) Mediante **acuerdos de acción concertada** con entidades privadas de iniciativa social".

En virtud del artículo 53 de la LSSCV (De la concertación con entidades privadas de iniciativa social) se establece:

"1. Las administraciones públicas competentes en materia de servicios sociales podrán encomendar a entidades privadas de iniciativa social la provisión de prestaciones **previstas en el Catálogo de Servicios Sociales**, mediante acuerdos de acción concertada, siempre que tales entidades cuenten con la oportuna **acreditación** administrativa y figuren inscritas como tales en el Registro de Entidades, Centros y Servicios Sociales correspondiente.

"2. Reglamentariamente, en el marco de lo establecido en la Ley, se establecerá el régimen jurídico **para cada sector específico de actuación**, fijando las condiciones de actuación de los centros privados concertados que participen en el **sistema de servicios sociales de responsabilidad pública**, determinando los requisitos de acceso, condiciones del servicio, procedimientos de selección, duración máxima y causas de extinción del concierto, así como las obligaciones de las partes".

Los artículos 44 bis, 53 y concordantes de la Ley 5/1997, de 25 de junio, de la Generalitat, por la que se regula el Sistema de Servicios Sociales en el ámbito de la Comunitat Valenciana, habilitan legalmente -siempre que se disponga del necesario desarrollo reglamentario y previsión presupuestaria- a la prestación de servicios sociales especializados, dentro del sistema de responsabilidad pública, cuya financiación, acceso y control sean públicos, a través de la acción concertada con entidades privadas de iniciativa social.

Así lo establece el art. 62.1 de la Ley 5/1997, de 25 de junio, de la Generalitat, por la que se regula el Sistema de Servicios Sociales en el ámbito de la Comunitat Valenciana, al señalar que:

"Los acuerdos de acción concertada son instrumentos organizativos de naturaleza no contractual a través de los cuales las administraciones competentes podrán organizar la prestación de servicios a las personas de carácter social cuya financiación, acceso y control sean de su competencia, ajustándose al procedimiento y requisitos previstos en esta ley y en la normativa sectorial que resulte de aplicación".

Por otra parte, para su aplicación, en desarrollo de lo dispuesto en la Ley 5/1997, de 25 de junio, de la Generalitat, por la que se regula el Sistema de Servicios Sociales en el ámbito de la Comunitat Valenciana (artículos 62 a 68), será necesario desarrollar reglamentariamente:

- a) Régimen general y principios de la acción concertada.
- b) Ambito objetivo y requisitos exigidos a las entidades privadas de iniciativa social.
- c) Procedimiento de concertación y, en su caso, criterios de preferencia.
- d) Contenido y efectos de la acción concertada.
- e) Financiación.
- f) Formalización.

- g) Duración de los conciertos, posibilidad de renovación, modificación y prórroga.
- h) Limitaciones, prerrogativas de la Administración y resolución de conflictos.
- i) Causas de extinción y resolución de conciertos.

A) Caracterización de los servicios sociales como servicios a personas en situaciones especiales.

La intervención pública en los diversos sectores de la acción social y la consolidación de una red pública de servicios sociales es fruto de un proceso, que se inicia con la aprobación de la Constitución Española de 1978, al establecerse y desarrollarse una Administración Autónoma, que se preocupó por atender las necesidades sociales de las personas (asistencia social), desarrollando los servicios y prestaciones sociales en su ámbito.

En este proceso es necesario delimitar, a grandes rasgos, los siguientes hitos normativos:

A.1) Antes que nada, es preciso hacer mención a diversos artículos de la **Constitución**, que en el Título Preliminar y los principios rectores de la política social y económica, entre otros artículos, establece:

Artículo 9.

2. Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

Artículo 39

1. Los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia.
2. Los poderes públicos aseguran, asimismo, la protección integral de los hijos (...)

Artículo 49

Los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este Título otorga a todos los ciudadanos.

Artículo 50

Los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad. Asimismo, y con independencia de las obligaciones familiares, promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio.

Artículo 128

2. Se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica. Mediante ley se podrá reservar al sector público recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio y asimismo acordar la intervención de empresas cuando así lo exigiere el interés general.

Artículo 129

1. La ley establecerá las formas de participación de los interesados en la Seguridad Social y en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de la vida o al bienestar general.

A.2) El **Estatut de Autonomia de la Comunitat Valenciana**, aprobado por Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley orgánica 5/1982, de 1 de julio, no está exento de la responsabilidad pública de atención social y menciona, dentro del Título II (De los derechos de los valencianos y valencianas), en el artículo 10, apartado, los grandes sectores de atención social, que constituyen asimismo los grupos y colectivos vulnerables,

necesitados de un régimen especial de protección. Así, en concreto, establece que, en todo caso, la actuación de la Generalitat se centrará primordialmente en los siguientes ámbitos:

- defensa integral de la familia;
- los derechos de las situaciones de unión legalizadas;
- protección específica y tutela social del menor;
- la no discriminación y derechos de las personas con discapacidad y sus familias a la igualdad de oportunidades, a la integración y a la accesibilidad universal en cualquier ámbito de la vida pública, social, educativa o económica;
- la articulación de políticas que garanticen la participación de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural;
- participación y protección de las personas mayores y de los dependientes;
- asistencia social a las personas que sufran marginación, pobreza o exclusión y discriminación social;
- igualdad de derechos de hombres y mujeres en todos los ámbitos, en particular en materia de empleo y trabajo;
- protección social contra la violencia, especialmente de la violencia de género y actos terroristas;
- derechos y atención social de los inmigrantes con residencia en la Comunitat Valenciana.

Asimismo, en el art. 49.1.24ª, 25ª, 26ª y 27ª del Estatut de Autonomia de la Comunitat Valenciana, se establece que la Generalitat tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

24.ª Servicios Sociales.

25.ª Juventud.

26.ª Promoción de la mujer.

27.ª Instituciones públicas de protección y ayuda de menores, jóvenes, emigrantes, tercera edad, personas con discapacidad y otros grupos o sectores necesitados de protección especial, incluida la creación de centros de protección, reinserción y rehabilitación.

La presencia de un significativo número y variedad de dispositivos sociales, que nacidos de la acción de entidades de iniciativa social, organizaciones que agrupan a personas afectadas y sus familias, ONGs, actúan apoyadas por las Administraciones Públicas, es un hecho, de forma que sus estructuras asistenciales están incorporadas de una u otra manera a los servicios sociales públicos, aunque en cuanto a su titularidad aparezcan singularizadas de la Administración.

A.3) La **Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia**, constituye un nuevo hito normativo, al discitarse como fundamento constitucional en el art. 149.1.1ª de la Constitución (a fin de garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos) y crear el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

Dicha Ley y sistema se funda, entre otros principios, en la participación de la iniciativa privada, con una mención especial a la participación del tercer sector en los servicios y prestaciones de promoción de la autonomía personal y atención a la situación de dependencia (art. 3.m) y n) de la Ley 39/2006). dado que las Comunidades Autónomas carecen de suficientes recursos de titularidad pública, para atender al sistema se señala la necesidad de optimizar los recursos públicos y privados disponibles, y en concreto en cuanto a la configuración y finalidad del sistema:

Artículo 6. Finalidad del Sistema.

2. El Sistema se configura como una red de utilización pública que integra, de forma coordinada, centros y servicios, públicos y privados.

3. La integración en el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia de los centros y servicios a que se refiere este artículo no supondrá alteración alguna en el régimen jurídico de su titularidad, administración, gestión y dependencia orgánica.

Artículo 16. Red de servicios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

1. Las prestaciones y servicios establecidos en esta Ley se integran en la Red de Servicios Sociales de las respectivas Comunidades Autónomas en el ámbito de las competencias que las mismas tienen asumidas. La red de centros estará formada por los centros públicos de las Comunidades Autónomas, de las Entidades Locales, los centros de referencia estatal para la promoción de la autonomía personal y para la atención y cuidado de situaciones de dependencia, así como los privados concertados debidamente acreditados.

2. Las Comunidades Autónomas establecerán el régimen jurídico y las condiciones de actuación de los centros privados concertados. En su incorporación a la red se tendrá en cuenta de manera especial los correspondientes al tercer sector.

A.4) La Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (DO L 376, de 27.12.2006), excluye en el art. 2. 2.j) a los servicios sociales de su ámbito de aplicación, en base a los siguientes fundamentos (considerandos 27 y 28).

(27) La presente Directiva no debe afectar a los servicios sociales en los ámbitos de la vivienda, la atención a los niños y el apoyo a familias y personas necesitadas que prestan el Estado a escala nacional, regional o local, o prestadores encargados por el Estado o asociaciones de beneficencia reconocidas como tales por el Estado, con el objetivo de garantizar el apoyo a quienes se hallan, temporal o permanentemente, en un estado particular de necesidad a causa de unos ingresos familiares insuficientes o de una ausencia total o parcial de independencia y a quienes corren el riesgo de quedar marginados. Estos servicios son esenciales para garantizar los derechos fundamentales a la dignidad humana y a la integridad, y son una manifestación de los principios de cohesión social y de solidaridad, y no deben verse afectados por la presente Directiva.

(28) La presente Directiva no se aplica a la financiación de los servicios sociales ni al sistema de ayudas correspondiente. Tampoco afecta a los criterios o condiciones establecidos por los Estados miembros para garantizar que los servicios sociales cumplan efectivamente una función en beneficio del interés público y de la cohesión social. Asimismo, la presente Directiva no debe afectar al principio de servicio universal en los servicios sociales de los Estados miembros.

Por ello, establece en el citado art. 2, apartado 2. j):

"2. La presente Directiva no se aplicará a las actividades siguientes:

(...)

j) los servicios sociales relativos a la vivienda social, la atención a los niños y el apoyo a familias y personas temporal o permanentemente necesitadas proporcionados por el Estado, por prestadores encargados por el Estado o por asociaciones de beneficencia reconocidas como tales por el Estado".

Asimismo, dicha Directiva se recoge en la **Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio** (BOE núm. 283, de 24-11-2009), que señala que no se aplica esta Ley, siguiendo la Directiva, los servicios sociales relativos a la vivienda social, la atención a la infancia y el apoyo a familias y personas temporal o permanentemente necesitadas, proporcionados directa o indirectamente por las Administraciones Públicas.

En concreto, conforme establece el artículo 2, que establece el ámbito de aplicación de la misma:

“1. Esta Ley se aplica a los servicios que se realizan a cambio de una contraprestación económica y que son ofrecidos o prestados en territorio español por prestadores establecidos en España o en cualquier otro Estado miembro.

2. Quedan exceptuados del ámbito de aplicación de esta Ley:

(...)

j) Los servicios sociales relativos a la vivienda social, la atención a la infancia y el apoyo a familias y personas temporal o permanentemente necesitadas provistos directamente por las Administraciones Públicas o por prestadores privados en la medida en que dichos servicios se presten en virtud de acuerdo, concierto o convenio con la referida Administración”.

A.5) Igualmente cabe resaltar la especial significación y singularidad que tienen los servicios sociales en la **Decisión de la Comisión de 20 de diciembre de 2011**, relativa a la aplicación de las disposiciones del artículo 106, apartado 2, del TFUE a las ayudas estatales en forma de compensación por servicio público concedidas a algunas empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general (DO L7, de 11.1.2012), en el considerando 11 y art. 2.1.c) (Ámbito de aplicación):

(11) Los hospitales y empresas encargadas de servicios sociales que tienen encomendadas tareas de interés económico general presentan aspectos específicos que deben ser tenidos en cuenta. En particular, debe tenerse en cuenta que, en las actuales condiciones económicas y en el estado actual de desarrollo del mercado interior, los servicios sociales pueden requerir un importe de ayuda superior al umbral establecido en la presente Decisión para compensar por los costes de los servicios públicos. Un importe superior de compensación por los servicios sociales no entraña necesariamente un riesgo mayor de falseamiento de la competencia. En consecuencia, las empresas encargadas de servicios sociales, incluidas las que proveen viviendas de protección oficial para ciudadanos desfavorecidos o grupos menos favorecidos socialmente que, por problemas de solvencia, no puedan encontrar vivienda en condiciones de mercado, deben beneficiarse también de la exención de notificación prevista en la presente Decisión, incluso en caso de que la compensación recibida supere el umbral general de compensación establecido en la presente Decisión... Para poder beneficiarse de la exención de la notificación, los servicios sociales deben estar claramente identificados como servicios que responden a necesidades sociales esenciales en lo referente a la asistencia sanitaria, asistencia a largo plazo, asistencia infantil, acceso al mercado laboral, viviendas sociales y protección e inclusión social de grupos vulnerables.

Artículo 2.

“1. La presente Decisión se aplicará a las ayudas estatales en forma de compensaciones por servicio público concedidas a empresas de servicios de interés económico general contempladas en el artículo 106, apartado 2, del Tratado, que correspondan a una de las categorías siguientes:

(...)

c) compensación por la prestación de servicios de interés económico general que atiendan necesidades sociales en lo referente a la asistencia sanitaria, asistencia de larga duración, asistencia infantil, acceso a la reintegración en el mercado laboral, viviendas sociales y protección e inclusión social de grupos vulnerables”.

A.6) Aunque se podría hacer mención a la diversidad de leyes sectoriales autonómicas, para establecer la singularidad de los servicios sociales que se prestan a personas y la especial incidencia en este sector de las entidades privadas de iniciativa social, se puede

resumir dicha incidencia, tal como recoge en su preámbulo la **Ley 43/2015, de 9 de octubre, del Tercer Sector de Acción Social** (BOE núm. 243, de 10-10-2015):

“El Tercer Sector de Acción Social se corresponde con esa parte de nuestra sociedad que siempre ha estado presente en las acciones que han tratado de hacer frente a las situaciones de desigualdad y de exclusión social (...). el hoy denominado Tercer Sector de Acción Social se ha postulado en todo momento como una vía de acción ciudadana alternativa, o a veces complementaria, respecto de la gestión institucional pública, con soluciones nacidas de la participación social orientadas a evitar que determinados grupos sociales se vean excluidos de unos niveles elementales de bienestar.

B) Ambito de aplicación y principios de la Ley 5/1997, de 25 de junio, por la que se regula el sistema de servicios sociales en el ámbito de la Comunidad Valenciana.

La Ley 5/1997, de 25 de junio, de la Generalitat, por la que se regula el sistema de servicios sociales en el ámbito de la Comunidad Valenciana, contiene las disposiciones generales de aplicación en todos los sectores de la acción social, definiendo el objeto y ámbito de aplicación, las personas beneficiarias de los derechos que en la misma se reconocen y los principios generales de actuación inherentes al Sistema de Servicios Sociales.

Como principios, destacan los de responsabilidad pública, planificación, prevención, evaluación de resultados y globalidad de la acción.

Así, en el artículo 2 (Ámbito de aplicación), se establece diferenciando:

“La presente ley se aplicará a los Servicios Sociales que presten la Administración de la Generalitat y las entidades locales de la Comunidad Valenciana, así como las entidades públicas y privadas, sin ánimo de lucro, que colaboren en la prestación de los Servicios Sociales en el territorio de la Comunidad Valenciana.

También será de obligado cumplimiento para las entidades privadas y personas físicas, no incluidas en el párrafo anterior, en lo relativo a las disposiciones previstas para la autorización de su funcionamiento y gestión”.

En el artículo 4, como Principios generales de actuación, señala:

“Las actuaciones en el ámbito de los Servicios Sociales tenderán a establecer una política social para superar las condiciones que dan lugar a la pobreza y a la desigualdad social, evitando y corrigiendo los mecanismos que originan la marginación y promoviendo mayores cotas de bienestar social. Para ello, se someterán a los siguientes principios:

- a) Responsabilidad pública. Será responsabilidad de la Generalitat Valenciana dar respuesta a los problemas sociales mediante la aportación de los recursos financieros, técnicos, humanos y organizativos necesarios, de conformidad con el artículo 9.2 de la Constitución.
- b) Solidaridad y participación de la sociedad civil en la planificación y control de las actuaciones, garantizando una justa distribución de los recursos.
- c) Prevención, planificación y evaluación de los resultados, a fin de hacer una gestión eficiente y eficaz.
- d) Igualdad y universalidad, asegurando una protección a todos los ciudadanos y las ciudadanas sin discriminación de ninguna clase.
- e) Globalidad e integración, contemplándose al individuo (desde su núcleo familiar o convivencial de origen) inmerso en una realidad social compleja.

f) Descentralización, desconcentración y coordinación en la gestión, para lograr una mayor aproximación a los ciudadanos y las ciudadanas, potenciando los Servicios de Atención Primaria dispensados por las Administraciones Locales”.

Dada la fecha de publicación de la Ley 5/1997, de 25 de junio, de la Generalitat, por la que se regula el sistema de servicios sociales en el ámbito de la Comunidad Valenciana, esta ha sido objeto de modificación puntual y actualización en las Leyes de Medidas aprobadas por la Generalitat en los últimos años.

Así, conviene señalar que, antes de la Ley 13/2016, de 29 de diciembre, se han introducido modificaciones en determinados preceptos de la Ley 5/1997, de 25 de junio, por la que se regula el sistema de servicios sociales en el ámbito de la Comunidad Valenciana, esta ha sido objeto de modificación por:

Ley 7/2014, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat (DOCV núm 7432, de 29.12.2014), que modifica los artículos 47, 47 bis, 48, 49, 50, 51, 52, 80, 81, 82 y 87 de la Ley 5/1997, de 25 de junio (LSSCV).

Ley 10/2015, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat (DOCV núm. 7689, de 31.12.2015), que modifica el artículo 50 de la Ley 5/1997, de 25 de junio (LSSCV).

Asimismo conviene tener presente, por su repercusión en la aportación que están obligados a realizar las personas usuarias únicamente para las prestaciones de servicios sociales de atención residencial, que afectan a personas mayores y personas con diversidad funcional:

La Ley 10/2015, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat, ha modificado en el título XI, las tasas relativas en materia de bienestar social, indicando en el preámbulo: que “se modifica el capítulo II regulador de las tasas por la prestación de servicios de atención social, suprimiéndose la tasa por la prestación del servicio de centro de día o noche, que se exigía a mayores y personas con discapacidad. Asimismo se modifica a la baja la cuantificación de la tasa por la prestación del servicio de atención residencial y por el servicio de vivienda tutelada como consecuencia de las modificaciones en sus reglas de determinación”.

Además de resaltar esta importante medida social, que establece la gratuidad para las prestaciones del servicio de centro de día o noche, que se exigía a mayores y personas con diversidad funcional, en la Ley de Tasas, existen referencias expresas a la asignación de recursos a usuarios y servicios concertados.

Artículo 313 quater. Hecho imponible

“1. Constituye el hecho imponible de esta tasa la prestación del servicio de atención residencial en un centro de la red de centros y servicios públicos y concertados de atención social dependientes de la Generalitat.

2. A los efectos del presente artículo, se considera atención residencial, prestada en régimen de derecho público, la provista a los sujetos pasivos en los siguientes recursos:

a) En centros residenciales titularidad de la administración de la Generalitat y de sus organismos o entidades dependientes.

b) En centros residenciales titularidad de las entidades locales de la Comunitat Valenciana o de sus organismos o entidades dependientes, siempre que el acceso del usuario al recurso se lleve a cabo mediante resolución administrativa dictada por

los órganos competentes de la consellería que tenga asignada competencias sobre bienestar social.

c) En centros residenciales privados concertados, siempre que el acceso del usuario al recurso se lleve a cabo mediante resolución administrativa dictada por los órganos competentes de la consellería que tenga asignada competencias sobre bienestar social.

d) En centros residenciales titularidad de entidades sin ánimo de lucro que estén mayoritariamente subvencionados en sus gastos de mantenimiento y funcionamiento por la consellería competente en materia de bienestar social o participen en programas anuales de financiación de plazas, siempre que el acceso del usuario a estos recursos se lleve a cabo mediante resolución administrativa dictada por los órganos competentes de la consellería que tenga asignada competencias sobre bienestar social”.

II) Justificación: motivos de oportunidad del proyecto de norma reglamentaria.

Además de la necesidad de desarrollar lo dispuesto en el Título VI de la Ley 5/1997, de 25 de junio, de la Generalitat, por la que se regula el Sistema de Servicios Sociales en el ámbito de la Comunitat Valenciana, que regula la “acción concertada”, existen razones y motivos de oportunidad para aprobar el proyecto de norma reglamentaria, en base a:

a) La adecuación de la acción concertada al principio de responsabilidad pública que rige el sistema de servicios sociales, la competencia para organizar los servicios sociales de la Red pública de servicios sociales de forma eficaz y eficiente, de acuerdo con la planificación general autonómica.

b) La adecuación de la acción concertada a la normativa de la Unión Europea, que establece la posibilidad de establecer un régimen de concierto social diferenciado de la modalidad contractual, mediante el que se dé respuesta a las necesidades de los colectivos más vulnerables, reconociendo la posibilidad de participación y colaboración de las entidades privadas de iniciativa social sin ánimo de lucro, garantizando el cumplimiento de los principios informadores de la normativa estatal europea, con publicidad y sin discriminación.

c) La existencia de precedentes y normas autonómicas, que rigen en otras Comunidades Autónomas.

A) Adecuación de la acción concertada al principio de responsabilidad pública que rige el sistema de servicios sociales.

La configuración objetiva, ámbito subjetivo, efectos y fórmulas de participación de entidades privadas de iniciativa social en el campo de la acción concertada en materia de servicios sociales no puede desarrollarse sin un estudio o análisis previo de la realidad social que se pretende ordenar.

Para acompañar los motivos legales y la justificación de necesidad, con la motivación o criterios de oportunidad para el desarrollo de la acción concertada en materia de servicios sociales, debemos comenzar señalando que se trata de “servicios a personas”, que requieren de una especial atención y/o protección, algunas de las cuales ya vienen recibiendo estos servicios y tienen una condición de arraigo en determinados centros o servicios, no ya solo con la entidad de iniciativa social, titular de los mismos, sino con el resto de sujetos y personas usuarias de estos, puesto que (en el caso de centros residenciales) conviven con ellas.

Con la aprobación por Ley 13/2016, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat, que modifica determinados preceptos de la Ley 5/1997, de 25 de junio, de la Generalitat, por la que se regula el

Sistema de Servicios Sociales en el ámbito de la Comunitat Valenciana, se regulan las líneas maestras de la acción concertada de servicios sociales, al mismo tiempo que se da un paso necesario para que la Administración pueda disponer de un número adecuado y suficiente de plazas asistenciales en la Red pública de servicios sociales, optimizando los recursos de las entidades privadas de iniciativa social.

Dicha regulación normativa supone la plasmación del principio de Responsabilidad pública, que viene establecido en el art. 4.a) de la Ley 5/1997, de 25 de junio, de la Generalitat, por la que se regula el Sistema de Servicios Sociales en el ámbito de la Comunitat Valenciana, que desde la aprobación de esta norma, se mantiene en los siguientes términos:

"Será responsabilidad de la Generalitat Valenciana dar respuesta a los problemas sociales mediante la aportación de los recursos financieros, técnicos, humanos y organizativos necesarios, de conformidad con el artículo 9.2 de la Constitución".

La regulación de los conciertos sociales se trata de una aspiración ampliamente sentida por las entidades del Tercer Sector y de todo punto oportuna, dada la necesidad y oportunidad de adecuación de la normativa vigente, con arreglo a:

a) La realidad social que se vive en determinados sectores y servicios en materia de servicios sociales, en los que no existe presencia de iniciativa privada mercantil.

b) Dada, de otra parte, la imposibilidad de mantener mediante una forma inadecuada, como es el régimen de beneficiarios de subvenciones, la financiación de unos servicios sociales, que vienen prestando entidades de iniciativa social, en los que la Administración (los órganos administrativos de la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas) no ya meramente fomenta la actividad de interés social, sino que impone a las entidades titulares de los centros y servicios las personas usuarias que han de ser atendidos en los mismos.

Se excede el concepto de subvención ("que la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una situación, debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido"), al exigirse con la entrega del importe de la subvención, que las entidades realicen en realidad una contraprestación directa a favor de terceros (lo que no permite el art. 2.1.a) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones).

Sectores de Servicios Sociales y servicios susceptibles de acción concertada.

La colaboración en la prestación de los servicios sociales de responsabilidad pública por parte de las entidades de iniciativa social sin ánimo de lucro es especialmente intensa en determinados sectores de servicios sociales:

- Infancia y Adolescencia
- Personas con Diversidad Funcional
- Personas Mayores
- Igualdad de Género (Protección a la Mujer)
- Personas Migrantes

Todos los cuales tienen necesidades especiales de protección e inclusión social.

La titularidad de centros y servicios, en algunos de estos sectores, es completamente pública o bajo la responsabilidad pública, con la colaboración de entidades de iniciativa social; y en otros la participación de estas es muy intensa.

Por otra parte, el sistema de mantenimiento de estos servicios que se rigen bajo un sistema público de acceso de usuarios, mediante el sistema de subvenciones, resulta

inadecuada e ineficiente, no siendo la fórmula jurídica correcta para cubrir las necesidades sociales y las necesidades de la Administración.

Dado que se pretende dotar de garantías para que la Administración pueda disponer de plazas, en todo momento, y a la vez dotar de estabilidad económica y financiera mediante el diseño de un oportuno sistema de financiación de carácter plurianual, la fórmula organizativa, de financiación y de gestión adecuada es la de concierto social.

Para ello, es conveniente y oportuno realizar un análisis sectorial de esta realidad.

1) INFANCIA Y ADOLESCENCIA

1.a) La desprotección infantil es una realidad compleja y heterogénea que, además, se manifiesta con distintos niveles de gravedad que requieren respuestas diversas, a través de la actuación coordinada de profesionales y personas de muy distintos ámbitos (educativo, social, sanitario...) y entidades de protección. El papel asignado a los Servicios Sociales figura de forma destacada en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y las normas autonómicas que la desarrollan:

Decreto 93/2001, de 22 de mayo, del Gobierno Valenciano, por el que se aprueba el Reglamento de Medidas de Protección Jurídica del Menor en la Comunidad Valenciana

Orden de 19 de junio de 2003, de la Conselleria de Bienestar Social, por la que se regula la tipología y condiciones materiales y de funcionamiento de los Centros de protección de Menores, de la Comunidad Valenciana (DOGV núm. 4.532, de 27-06-2003).

Orden de 17 de enero de 2008, de la Conselleria de Bienestar Social, por la que se regula la organización y funcionamiento de los centros de protección y el acogimiento residencial y de estancia de día de menores en la Comunitat Valenciana (DOGV núm. 5693, de 01-02-2008).

La red pública de centros de la Comunitat Valenciana para la realización del acogimiento residencial de menores, está integrada por centros públicos titularidad de la Generalitat Valenciana y de centros privados pertenecientes a entidades sin ánimo de lucro (asociaciones, fundaciones, ONG, congregaciones religiosas, etc).

Una parte de los centros públicos titularidad de la Generalitat Valenciana están gestionados directamente por la Administración con personal propio, y otra parte de centros públicos tienen gestión indirecta a través de entidades privadas sin ánimo de lucro, adjudicatarias de los contratos licitados públicamente conforme a la Ley de Contratos del Sector Público.

Ahora bien, la financiación de los centros residenciales cuya titularidad no corresponde a la Generalitat Valenciana, pertenecientes a las entidades privadas sin ánimo de lucro, se financian a través de un régimen de subvenciones anual, sino lo oportuno la organización y gestión de servicio mediante la modalidad de concierto social, para todas aquellas entidades de iniciativa que acrediten experiencia y calidad en la prestación de los servicios.

La reglamentación de estos centros y servicios es detallada y sujeta a proyectos educativos o socio-educativos. Mediante la Orden de 17 de enero de 2008, de la Conselleria de Bienestar Social, se regula la organización y funcionamiento de los centros de protección y el acogimiento residencial y de estancia de día de menores en la Comunitat Valenciana. En la citada orden se ha optado por una planificación de actividades, de carácter mixto entre las directrices de la Administración competente en materia de protección de menores y la propuesta educativa de cada centro, con el fin de

respetar las posibles características específicas de cada establecimiento, dentro de las indicaciones generales de la medida de acogimiento residencial.

Por otra parte, existe un modelo teórico y de metodología de intervención individualizada con menores residentes en los Centros de Protección de Menores de la Comunitat Valenciana, recogido en el "Manual de Intervención Individual con Menores Residentes". Por lo que se dan todas las condiciones materiales y funcionales, para poder implantar los acuerdos de acción concertada en este sector y en dichos servicios.

1.b) Igualmente, cabe resaltar la singularidad de los servicios para el cumplimiento de medidas judiciales, en aplicación de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal del menor (LOPRPM).

La ejecución de las medidas judiciales en medio abierto y de internamiento en los centros socioeducativos para el cumplimiento de medidas judiciales de menores infractores corresponde a las Comunidades Autónomas. En la Comunitat Valenciana es la Generalitat, a través de la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas (Dirección General competente en materia de Infancia y Adolescencia), la competente para ello. Su ejercicio se coordina territorialmente en cada una de las Direcciones Territoriales.

No obstante en la ejecución de las medidas la Ley permite la participación de entidades locales y entidades privadas sin ánimo de lucro, si bien bajo la directa supervisión de la Comunidad Autónoma, sin que ello suponga en ningún caso la cesión de la titularidad y responsabilidad derivada de dicha ejecución.

En cualquier caso, el ingreso de un menor en un centro de reeducación de menores viene determinado siempre por la existencia de una previa resolución judicial del Juez de Menores, imponiendo al menor infractor una medida judicial, ya sea firme o cautelar.

Corresponde a los órganos administrativos de la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas la tarea de designar el centro más adecuado para su ejecución de entre los más cercanos al domicilio del menor en los que existan plazas disponibles. El traslado a otro centro distinto de los anteriores sólo se puede fundamentar en el interés del menor de ser alejado de su entorno familiar y social y requerirá en todo caso la aprobación del Juez de Menores que haya dictado la sentencia.

Las medidas de internamiento, que se imponen de conformidad con la Ley Orgánica 5/2000, de responsabilidad penal del menor, como es sabido, se ejecutan en centros específicos para menores infractores, diferentes de los previstos en la legislación penitenciaria para la ejecución de las condenas penales y medidas cautelares privativas de libertad impuestas a los mayores de edad penal.

Los centros de internamiento de menores están divididos en módulos adecuados a la edad, madurez, necesidades y habilidades sociales de los menores internados y se rigen por una normativa de funcionamiento interno cuyo cumplimiento tiene como finalidad la consecución de una convivencia ordenada, que permita la ejecución de los diferentes programas de intervención educativa y las funciones de custodia de los menores internados.

Según la Ley Orgánica 5/2000, los menores internados estarán obligados a:

- 1 Permanecer en el centro a disposición de la autoridad judicial competente hasta el momento de su puesta en libertad, sin perjuicio de las salidas y actividades autorizadas que puedan realizar en el exterior.
- 2 Recibir la enseñanza básica obligatoria que legalmente les corresponda.
- 3 Respetar y cumplir las normas de funcionamiento interno del centro y las directrices o instrucciones que reciban del personal de aquél en el ejercicio legítimo de sus funciones.
- 4 Colaborar en la consecución de una actividad ordenada en el interior del centro y mantener una actitud de respeto y consideración hacia todos, dentro y fuera del

centro, en especial hacia las autoridades, los trabajadores del centro y los demás menores internados.

- 5 Realizar las prestaciones personales obligatorias previstas en las normas de funcionamiento interno del centro para mantener el buen orden y la limpieza del mismo.
- 6 Participar en las actividades formativas, educativas y laborales establecidas en función de su situación personal a fin de preparar su vida en libertad.

2) PERSONAS CON DIVERSIDAD FUNCIONAL

Las personas con discapacidad o diversidad funcional conforman un grupo vulnerable, heterogéneo y numeroso al que la sociedad ha mantenido habitualmente en conocidas condiciones de exclusión, que se han venido superando en los últimos años mediante el reforzamiento de sus derechos y una visión positiva, participativa, integradora e inclusiva de dichas personas como sujetos activos de nuestra sociedad a los que se debe prestar una atención especial.

La Ley general de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobada por Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, reconoce el derecho a la protección social de las personas con diversidad funcional, así como la especial incidencia que las entidades de iniciativa social sin ánimo de lucro tienen, como prestadoras de servicios, en este sector.

Artículo 48. Derecho a la protección social.

Las personas con discapacidad y sus familias tienen derecho a unos servicios y prestaciones sociales que atiendan con garantías de suficiencia y sostenibilidad sus necesidades, dirigidos al desarrollo de su personalidad y su inclusión en la comunidad, incrementando su calidad de vida y bienestar social.

Artículo 49. Criterios de aplicación de la protección social.

1. Los servicios sociales para personas con discapacidad y sus familias podrán ser prestados tanto por las administraciones públicas como por entidades sin ánimo de lucro a través de los cauces y mediante los recursos humanos, financieros y técnicos necesarios.

En todo caso, las administraciones públicas desarrollarán las actuaciones necesarias para la coordinación de la atención de carácter social y de carácter sanitario, de forma efectiva y eficiente, conforme a lo establecido en el artículo 10.

2. La prestación de los servicios sociales respetará al máximo la permanencia de las personas con discapacidad en su medio familiar y en su entorno geográfico, teniendo en cuenta las barreras específicas de quienes habiten en zonas rurales.

3. Se promoverá la participación de las propias personas con discapacidad en las tareas comunes de convivencia, de dirección y de control de los servicios sociales.

Dicha relevancia ya venía reconocida en el artículo 4 de la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de las personas con discapacidad (LISMI).

“1. La Administración del Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales ampararán la iniciativa privada sin ánimo de lucro, colaborando en el desarrollo de estas actividades mediante asesoramiento técnico, coordinación, planificación y apoyo económico. Especial atención recibirán las instituciones, asociaciones y fundaciones sin fin de lucro, promovidas por los propios minusválidos, sus familiares o sus representantes legales.

“2. Será requisito indispensable para percibir dicha colaboración y ayuda que las actuaciones privadas se adecuen a las líneas y exigencias de la planificación sectorial que se, establezca por parte de, las Administraciones Públicas.

“3. En los centros financiados, en todo o en parte, con cargo a fondos públicos, existirán órganos de control del origen y aplicación de los recursos financieros, con la participación de los interesados o subsidiariamente sus representantes legales, de la dirección y del personal al servicio de los centros, sin perjuicio de las facultades que correspondan a los poderes públicos”.

De forma que existen centros y servicios de atención social a personas con diversidad funcional, que son prestados única y exclusivamente por entidades públicas y entidades privada de iniciativa social, sin que existan entidades privada de iniciativa mercantil titulares de centros o servicios de estas características, en el caso de Centros de Atención Temprana, Centros Ocupacionales, Centros de Rehabilitación e Integración Social para Enfermos Mentales Crónicos (CRIS), Centros de Día y Residencias para personas con diversidad funcional física o intelectual (existen Centros de Día y Residencias para personas con diversidad funcional mental o enfermos mentales de titularidad mercantil) y la mayor parte de Viviendas Tuteladas para personas con diversidad funcional.

En concreto, de acuerdo con la definición de los servicios y tipología de centros de acción social para personas con discapacidad (que establece los arts. 37, 38 y 39 de la Ley 11/2003, de 10 de abril, de la Generalitat, del Estatuto de las Personas con Discapacidad), para comprender la importancia de la presencia del Tercer Sector en centros y servicios de atención social a personas con diversidad funcional, que son financiados con fondos públicos, esta se extiende a:

- a) Centros de Atención Temprana: recursos destinados al tratamiento asistencial y/o preventivo de niños con problemas de desarrollo o riesgo de padecerlos por causas de origen prenatal, perinatal o postnatal, con edades comprendidas entre los 0 a 6 años (asistencia infantil).
- b) Centros Ocupacionales: recursos dirigidos a proporcionar a personas con diversidad funcional ocupación terapéutica para su técnica personal, técnicas profesionales para su integración laboral y habilidades sociales para su integración social (acceso a la integración en el mercado laboral).
- c) Centros de Rehabilitación e Integración Social para Enfermos Mentales Crónicos (CRIS): destinados a enfermos mentales crónicos con un deterioro significativo de sus capacidades funcionales (asistencia sociosanitaria y de larga duración como personas con enfermedad mental crónica).
- d) Centros de Día para personas con diversidad funcional: destinados a personas con discapacidad con gran deterioro de sus capacidades funcionales, que requieren apoyos generalizados para acceder y utilizar recursos sociales, educativos y laborales, a través de programas que desarrollen las capacidades globales de las personas atendidas, procurando su mayor autonomía e integración social (protección e inclusión social de personas con diversidad funcional).
- e) Residencias para personas con diversidad funcional: recursos de vivienda destinados a las personas con discapacidad que precisen de una atención integral, continuada, personal y multidisciplinar, que no puede ser llevada a cabo en su medio familiar por sus condicionamientos personales o familiares (alojamiento y viviendas sociales de grupos vulnerables).
- f) Viviendas tuteladas para personas con discapacidad: que son hogares funcionales de dimensiones reducidas en los que conviven de forma estable en el tiempo, pequeños grupos de personas con discapacidad con necesidad de apoyo intermitente o limitado, y en régimen parcialmente autogestionado (viviendas sociales de grupos vulnerables).

La Ley 11/2003, de 10 de abril, de la Generalitat, sobre el Estatuto de las personas con discapacidad, reconoce en el art. 40, entre otros derechos de las personas con diversidad funcional que sean usuarias de centro de atención diurna o de residencias:

- "l) A la continuidad en la prestación de los servicios en las condiciones establecidas legalmente o convenidas.
(...)
- q) Al disfrute secuencializado de la plaza en los recursos más idóneos a las características de la persona con discapacidad, según su proceso individual de rehabilitación e integración, dentro de los recursos previstos en la presente ley".

Además, en los ámbitos de la atención social a personas con diversidad funcional y personas mayores en situación de dependencia, la Ley 39/2006, de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, ha venido a configurar un nuevo derecho subjetivo de la ciudadanía a la promoción de la autonomía y la atención social, mediante la creación de un Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

En este ámbito, para responder a las demandas sociales, es necesario, para garantizar la universalidad en el acceso de todas las personas en situación de dependencia, en los términos establecidos en la Ley y la atención a estas personas con arreglo a su programa individualizado de atención, esto es, para que la Ley sea realmente efectiva y eficaz.

En este caso, la Ley 39/2006, de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia tiene la particularidad de recoger, de forma separada, en sus principios generales:

- La participación de la iniciativa privada en los servicios y prestaciones de promoción de la autonomía personal y atención a la situación de dependencia (art. 3.m).
- La participación del tercer sector en los servicios y prestaciones de promoción de la autonomía personal y atención a la situación de dependencia (art. 3.n).

En todo caso, se da la circunstancia de que:

- El artículo 16 de la Ley 39/2006 (*Red de servicios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia*) establece que:

“1. Las prestaciones y servicios establecidos en esta Ley se integran en la Red de Servicios Sociales de las respectivas Comunidades Autónomas en el ámbito de las competencias que las mismas tienen asumidas. La red de centros estará formada por los centros públicos de las Comunidades Autónomas, de las Entidades Locales, los centros de referencia estatal para la promoción de la autonomía personal y para la atención y cuidado de situaciones de dependencia, así como los privados concertados debidamente acreditados.

2. Las Comunidades Autónomas establecerán el régimen jurídico y las condiciones de actuación de los centros privados concertados. En su incorporación a la red se tendrá en cuenta de manera especial los correspondientes al **tercer sector**”.

- Los centros de atención para personas mayores y personas con diversidad funcional, de titularidad del Tercer Sector, a los que la Administración remite los usuarios, para hacer efectivos los programas individualizados de atención (PIA) y que estos tengan acceso a los oportunos servicios de atención diurna, de promoción de la autonomía personal y/o atención residencial que requieren, vienen siendo, año a año, siendo subvencionados, para este cometido, que rebasa la pura acción de fomento y constituye, en toda regla, una actividad de “servicio público” en el sentido más amplio del término.

Por todo ello, es necesario y oportuno desarrollar la acción concertada para la prestación de servicios sociales, en concreto en materia de atención a personas mayores y atención a la dependencia, para poder contar y disponer de las plazas y servicios necesarios de los centros del Tercer Sector, que tienen una acreditada experiencia, dar estabilidad y un sistema de financiación adecuado a la atención que prestan, bajo los principios de transparencia, publicidad y eficiencia, entre otros.

5) IGUALDAD DE GÉNERO (PROTECCIÓN DE MUJERES EN SITUACIÓN DE RIESGO SOCIAL)

Nuestro Estatuto de Autonomía recoge la igualdad de derechos entre mujeres y hombres, en todos los ámbitos sociales, como uno de los valores en los que éste se inspira. Es necesario, por ello, que la ciudadanía disfrute de las mismas oportunidades para participar en la vida laboral, social, familiar y política sin discriminación alguna.

La Vicepresidencia y Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas es el máximo órgano encargado de la dirección y ejecución de la política del Consell en materia de políticas de prestación social y servicios sociales, entre otros ámbitos, en el de la mujer, siendo un ámbito prioritario de atención la "igualdad de derechos de hombres y mujeres en todos los ámbitos" y la "protección social contra la violencia, especialmente de la violencia de género" (art. 10.3 EACV).

Por ello, desde la Dirección General del Instituto Valenciano de las Mujeres y por la Igualdad de Género, se desarrolla una política social encaminada a:

- la atención integral a mujeres en situación de vulnerabilidad y riesgo de exclusión social.
- la prestación de servicios dirigidos a las mujeres, sobre todo, de aquellos que tiendan a paliar situaciones de graves carencias-
- prevenir y contribuir a erradicar toda situación de violencia contra las mujeres.
- garantizar, en todo caso, a las mujeres víctimas de violencia de género el derecho a la asistencia social integral desde los servicios de atención, emergencia, apoyo y acogida para su total recuperación, así como de sus hijas e hijos menores.

Frente a la actividad, tradicionalmente, de fomento, es necesario y oportuno también en este sector de la atención social, acogerse al régimen de acción concertada con entidades del Tercer Sector, para la provisión de las prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales, en concreto para una adecuada prestación del servicio de Centros especializados para Mujeres en Situación de Riesgo Social, sin perjuicio de poder implantar en aquellos otros servicios y/o centros, que por la propia evolución y dinámica social, en este sector de atención social, se consideren necesarios y oportunos.

6) PERSONAS MIGRANTES

La efectiva integración de las personas inmigrantes que se encuentran en la Comunitat Valenciana, debe consolidarse mediante una convivencia respetuosa con los valores constitucionales y que contribuya al bienestar de todos. El número de personas que provenientes de otras partes del mundo, deciden buscar nuevas oportunidades en la Comunitat Valenciana es cada vez mayor a lo que se une el actual éxodo protagonizado por las personas refugiadas y desplazadas provenientes de las zonas de conflictos bélicos, lo que hace necesario sumar los esfuerzos de las instituciones y de la sociedad civil, para dar respuesta a las necesidades existentes.

- El artículo 10.3 del Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana, al describir los ámbitos en los que la Generalitat centrará sus esfuerzos en políticas sociales de integración, señala que «en todo caso, la actuación de la Generalitat se centrará primordialmente en los siguientes ámbitos: [...] derechos y atención social de las personas inmigrantes con residencia en la Comunitat Valenciana».

Por su parte, el artículo 59.5 del Estatut d'Autonomia establece que «la Generalitat colaborará con el Gobierno de España en lo referente a políticas de inmigración», de lo que se deduce que la Comunitat Valenciana tiene un importante papel que desempeñar en esta cuestión, en especial en el campo de la integración y la atención de las personas inmigrantes en la sociedad de acogida.

- La Ley 5/1997 de 25 de junio, de la Generalitat, por la que se regula el Sistema de servicios Sociales en el ámbito de la Comunitat Valenciana, recoge en el artículo 26 la necesidad de realizar actuaciones tendentes a favorecer la integración social de los inmigrantes, atendiendo a la normativa estatal y autonómica específica en materia de inmigración.

- La Ley 15/2008, de 5 de diciembre, de la Generalitat, de Integración de las Personas Inmigrantes en la Comunidad Valenciana, desarrollada por el Decreto 93/2009, de 10 de Julio, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley, pretenden establecer las bases fundamentales para posibilitar la efectiva integración social de las personas inmigrantes.

El artículo 10.3 del Estatut d'Autonomía, en plena consonancia con el artículo 9.2 de la Constitución, que incorpora la dimensión material del principio de igualdad y obliga a las distintas administraciones a adoptar las medidas necesarias para garantizar que los derechos y libertades sean efectivos y a remover los obstáculos que impidan su disfrute.

La Administración no cuenta con una red pública de centros de acogida para acoger y atender en un período inicial a las personas inmigrantes y a las refugiadas, que vienen a la Comunitat Valenciana.

Esta necesidad de viviendas de acogida se cubre a través de convocatorias anuales de subvenciones dirigidas a entidades privadas sin ánimo de lucro del tercer Sector que desarrollen estas actividades.

Por lo que no siendo posible realizar la gestión de estas actividades con centros propios de la Administración, por la inexistencia de los mismos, deben pasar a realizarse mediante los oportunos acuerdos de acción concertada para cubrir las necesidades existentes.

B) Adecuación de los sistemas de financiación pública de los servicios sociales en el marco de la legislación de estabilidad presupuestaria y la construcción del pilar europeo de derechos sociales.

El proyecto de Decreto del Consell, que constituye el primer paso, para el desarrollo de la acción concertada, ha de ser fiel y desarrollar lo que establece en el Título de la acción concertada de la Ley 5/1997, de 25 de junio, de la Generalitat, por la que se regula el Sistema de Servicios Sociales en el ámbito de la Comunitat Valenciana, dado que la Generalitat ostenta competencias exclusivas en materia de servicios sociales (art. 49.1.24ª EACV).

La Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE (DO L 94, de 28.2014), recoge un régimen especial y sistema simplificado de contratación y financiación de servicios sociales, como servicios públicos. Pero, a su vez, permite una forma de organización y financiación en el caso de los servicios sociales, por su caracterización como servicios a personas y la participación de las entidades de iniciativa social, que en buena medida agrupan a éstas.

Tal como señala en los considerandos 114 y 118 su preámbulo:

(114) Determinadas categorías de servicios, en concreto los servicios que se conocen como servicios a las personas, como ciertos servicios sociales, sanitarios y educativos, siguen teniendo, por su propia naturaleza, una dimensión transfronteriza limitada. Dichos servicios se prestan en un contexto particular que varía mucho de un Estado miembro a otro, debido a las diferentes tradiciones culturales. Debe establecerse un régimen específico para los contratos públicos relativos a tales servicios, con un umbral más elevado que el que se aplica a otros servicios.

Los contratos de servicios a las personas, cuyo valor esté situado por encima de ese umbral deben estar sujetos a normas de transparencia en toda la Unión. Teniendo en cuenta la importancia del contexto cultural y el carácter delicado de estos servicios, debe ofrecerse a los Estados miembros un amplio margen de maniobra para organizar la elección de los proveedores de los servicios del modo que consideren más oportuno. Las normas de la presente Directiva tienen en cuenta este imperativo

al imponer solo la observancia de los principios fundamentales de transparencia e igualdad de trato y al asegurar que los poderes adjudicadores puedan aplicar, para la elección de los proveedores de servicios, criterios de calidad específicos, como los establecidos en el Marco Europeo Voluntario de Calidad para los Servicios Sociales publicado por el Comité de Protección Social. Al determinar los procedimientos que hayan de utilizarse para la adjudicación de contratos de servicios a las personas, los Estados miembros deben tener en cuenta el artículo 14 del TFUE y el Protocolo n.º 26. Al hacerlo, los Estados miembros también deben perseguir los objetivos de simplificación y reducción de la carga administrativa de poderes adjudicadores y operadores económicos; es preciso aclarar ello también puede suponer basarse en disposiciones aplicables a los contratos de servicios no sometidos al régimen específico.

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. (...)

(118) Para garantizar la continuidad de los servicios públicos, la presente Directiva debe permitir que la participación en procedimientos de licitación de determinados servicios en el ámbito de los servicios sanitarios, sociales y culturales se reserve a organizaciones que son propiedad de su personal o en las que el personal participe activamente en la dirección, y a organizaciones existentes tales como cooperativas que participen en la prestación de dichos servicios a los usuarios finales. El ámbito de la presente disposición debe limitarse exclusivamente a determinados servicios sanitarios y sociales y otros servicios conexos, determinados servicios educativos y de formación, bibliotecas, archivos, museos y otros servicios culturales, servicios deportivos y servicios a hogares particulares, y no pretende que queden sujetas a ella ninguna de las demás exclusiones previstas en la presente Directiva. Dichos servicios deben estar sujetos únicamente al régimen simplificado.

La opción, aprobada por Ley de la Generalitat Valenciana, en todo caso, ha sido no seguir y salir del régimen de contratación pública para la acción concertada, para establecer y desarrollar un régimen jurídico propio de forma de gestión de servicios bajo responsabilidad pública mediante la acción concertada, que se limita a entidades de iniciativa social (para atender necesidades no cubiertas por la Administración por medios, servicios o centros propios).

Ello, sin contravenir las normas de unidad de mercado y de libre competencia, que vienen establecidas por la Unión Europea.

Es un hecho que la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE (DO L 94, de 28.2014), que establece un régimen simplificado para contratación de servicios sociales, no ha sido todavía traspuesta por el Estado.

Sin embargo, como se ha resaltado, la citada Directiva 2014/24/UE **-en sus considerandos-** en materia de servicios sociales, habilita otros modos de financiación y posibles instrumentos jurídicos (como son el concierto social al margen de la contratación pública)

Al respecto, cabe significar que ha existido un incumplimiento por España del art. 90 de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, que establece que los Gobiernos pondrán en vigor disposiciones legales,

reglamentarias y administrativas necesarias para su transposición antes del 18 de abril de 2016 (y el inciso final de la exposición de motivos la Ley 13/2016, de 29 de diciembre, de medidas, de la Generalitat, señalara: “y la incertidumbre de cuándo se producirá”, aunque en 30 de noviembre de 2016 se procedió a iniciar la tramitación de un proyecto de ley estatal, que se limita al ámbito de la contratación pública).

Según señala el preámbulo de la Ley 13/2016, de 29 de diciembre, de Medidas (en DOGV núm. 7948, de 31-12-2016, pag. 36811)

“... la inclusión de un nuevo artículo 44 *bis*, la modificación de los artículos 53, 56.2 y del título VI de la Ley 5/1997, se pretende delimitar el régimen jurídico de la Acción Concertada como forma de provisión de las prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de la CV, aclarando que tal acción concertada presenta una naturaleza distinta a la de los contratos públicos sujetos a alguna de las modalidades previstas en la legislación de contratos públicos, así como determinar los principios a los que deberá ajustarse su celebración; acogiéndose para ello a la posibilidad que ofrece la nueva normativa comunitaria (Directiva 2014/24/UE de 26.02.2014) que afirma que la aplicación de la normativa contractual pública no es la única posibilidad de la que gozan las autoridades competentes para la gestión de los servicios a las personas. Esta modificación viene justificada por la falta de transposición de la Directiva 2014/24/UE de 26 de febrero de 2014 al Ordenamiento Jurídico Español y la incertidumbre de cuándo se producirá”.

Por tanto, en esta forma de provisión de servicios sociales, no incide que se haya iniciado por el Gobierno de la Nación la tramitación parlamentaria –y se haya señalado por el Congreso de los Diputados la competencia legislativa plena y urgente- de dos proyectos de ley, que incidirán en materia de contratación pública:

- Proyecto de Ley de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo, 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, presentado el 25/11/2016 y calificado el 29/11/2016; y
- Proyecto de Ley sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales por la que se transpone al ordenamiento jurídico español la Directiva 2014/25/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, presentado el 25/11/2016 y calificado el 29/11/2016.

La acción concretada en el campo de los servicios sociales, que propugna la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, se basa en la necesidad de poder prestar unos servicios sociales, que garanticen la prestación a los usuarios, que tienen derecho a acceder a ellos, como tercer pilar del Estado Social de Derecho, que se sustenta conjuntamente en otros dos pilares básicos, como son la Educación y la Sanidad.

En este punto, cabe señalar la apertura en el seno de las Instituciones de la apertura de una consulta, por la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, precisamente, sobre la necesidad de construcción de un pilar europeo de derechos sociales.

El Dictamen del Comité Europeo de las Regiones: El pilar europeo de derechos sociales (DO C 88, 21.3.2017), resalta en sus observaciones generales:

1. Los objetivos de la Unión Europea establecidos en el artículo 3 del TUE, a saber, que «obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social» [...], «combatirá la exclusión social y la discriminación, y fomentará la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño».

2. (...) hay que garantizar que el contenido de dicho pilar sea conforme con los principios generales del programa «Legislar mejor»

3. (...) era muy necesario emprender un debate político sobre una nueva iniciativa en favor de los derechos sociales; considera que el pilar puede contribuir a la coordinación de las políticas y los derechos sociales en los Estados miembros e impulsar una convergencia al alza.

7. hace hincapié en que si esta iniciativa se traduce en una fuerte protección social, incluido el acceso a los servicios de sanidad, educación, servicios sociales, junto con servicios sociales de interés general, y seguridad social, puede considerarse como una herramienta de coordinación para ayudar a los Estados miembros a hacer frente a las desigualdades sociales, luchar contra el dumping social, impulsar una convergencia al alza de las normas sociales en la zona del euro y reforzar los objetivos de la UE en favor de un crecimiento integrador y sostenible.

16. destaca la necesidad de una mayor cooperación entre los distintos niveles de gobierno, sectores y partes interesadas, incluyendo un refuerzo del papel de los interlocutores sociales.

24. insiste en que en el pilar europeo de derechos sociales debería considerarse prioritario salvaguardar el acceso a los sistemas de protección social y los servicios públicos, en el pleno respeto de la competencia de los Estados miembros en este ámbito;

En cuanto a sus observaciones o recomendaciones específicas:

39. Toda persona deberá tener oportunamente acceso a asistencia sanitaria de carácter preventivo y curativo de buena calidad así como a asistencia para personas mayores y/o en situación de dependencia, y la necesidad de tal asistencia o de la asistencia a personas mayores no deberá conducir a una situación de pobreza o penuria financiera.

43. Deberán tomarse medidas en una fase temprana y adoptarse enfoques preventivos para abordar la pobreza infantil, incluidas medidas específicas para fomentar la participación de los niños de entornos desfavorecidos. Para ello se adaptarán los sistemas de protección haciendo énfasis en la protección de la infancia y de las familias con menores a cargo.

C) Precedentes de acción concertada en materia de servicios sociales fuera del ámbito de la contratación pública en otras legislaciones autonómicas.

La justificación de la adecuación al ordenamiento de la iniciativa emprendida por la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas con la invocación de la práctica legislativa de otras Comunidades Autónomas tiene, lógicamente, un carácter subsidiario, dado que la Generalitat tiene competencias exclusivas en esta materia (servicios sociales y conexas, art. 49.1.24ª, 25ª, 26ª y 27ª EACV).

La Ley 5/1997, de 25 de junio, de la Generalitat, por la que se regula el Sistema de Servicios Sociales en el ámbito de la Comunitat Valenciana (modificada recientemente por la Ley 13/2016, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y

financiera, y de organización de la Generalitat) regula un régimen de concierto social para la reserva, ocupación y disposición de plazas y financiación de los servicios sociales bajo responsabilidad pública.

La figura del "concierto social" diferenciado de la modalidad contractual de concierto que establece la normativa reguladora de contratos del sector público, en un análisis de Derecho comparado, tiene como precedentes en la legislación autonómica:

País Vasco: Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales (BOPV núm. 246, de 24-12-2008). Arts. 61-68.

Castilla y León: Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de servicios sociales de Castilla y León (BOE núm. 7, de 8-01-2011). Arts. 89-94.

Islas Baleares: Ley 10/2013, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley 4/2009, de 11 de junio, de servicios sociales de las Illes Balears (BOIB núm. 181, de 31-12-2013).

Asturias: Ley 9/2015, de 20 de marzo, de primera modificación de la Ley 1/2003, de 24 de febrero, de Servicios Sociales (BOE núm. 126, de 27-05-2015).

Murcia: Ley 16/2015, de 9 de noviembre, por la que se modifica la Ley 3/2003, de 10 de abril, del Sistema de Servicios Sociales de la Región de Murcia (BOE núm. 284, de 27-11-2015).

Aragón: Decreto-Ley 1/2016, de 17 de mayo, del Gobierno de Aragón, sobre acción concertada para la prestación a las personas de servicios de carácter social y sanitario (BOA núm. 95, de 19-05-2016).

Transformada en Ley 11/2016, de 15 de diciembre, de acción concertada para la prestación a las personas de servicios de carácter social y sanitario (BOE núm. 14, de 17-01-2017).

Andalucía: Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía (BOJA, núm. 248, de 29-12-2016). Arts. 101 a 107.

El Sistema Público de Servicios Sociales constituye un pilar básico de nuestro actual Estado Social de Derecho, junto a los sistemas públicos de Seguridad Social, de Sanidad y Educación, a fin de cubrir y atender las necesidades básicas de las personas y, en nuestro caso, en especial, de las personas y colectivos de personas más vulnerables.

En este marco se ha de tender a una equiparación, para garantizar la universalidad de las prestaciones de servicios sociales, que se consideren básicas, en parecidas condiciones a como se vienen garantizando por parte del sistema educativo y sanitario.

Por otra parte, el régimen de concierto social presenta analogías y diferencias con **otras normativas sectoriales**, en tanto que conlleva derogaciones singulares respecto de la regulación común de los contratos del sector público, en concreto los conciertos educativos y sanitarios, vigentes en base a:

A) EDUCACIÓN

Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, que regula en el Capítulo III la escolarización en centros públicos y privados concertados, y en el Capítulo IV los Centros privados concertados (arts. 116 y 117).

Al respecto, cabe señalar que la Constitución española reconoció la existencia de una doble red de centros escolares, públicos y privados, y la Ley Orgánica del Derecho a la Educación dispuso un sistema de conciertos para conseguir una prestación efectiva del servicio público y social de la educación, de manera gratuita, en condiciones de igualdad y en el marco de la programación general de la enseñanza.

- Real Decreto 2377/1985, de 18 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Normas Básicas sobre Conciertos Educativos (BOE núm. 310, de 27-12-1985).

- Decreto 6/2017, de 20 de enero, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de conciertos educativos en la Comunitat Valenciana y se convoca el proceso general de acceso o renovación (DOGV núm. 7964, de 24-01-2017).

B) SANIDAD

La Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, en el artículo 90, contempla la posibilidad de que las Administraciones Públicas Sanitarias, en el ámbito de sus competencias, establezcan conciertos para la prestación de servicios sanitarios con medios ajenos a ellas, otorgando prioridad, cuando existan análogas condiciones de eficacia, calidad y costes, a los establecimientos, centros y servicios sanitarios de los que sean titulares entidades que tengan carácter no lucrativo.

La configuración del concierto, como forma de gestión de servicios sanitarios en el ámbito de la Comunitat Valenciana, está regulada en el Decreto Ley 7/2016, de 4 de noviembre del Consell, sobre acción concertada para la prestación de servicios a las personas en el ámbito sanitario. Dicha ley establece las condiciones básicas de aplicación en el ordenamiento autonómico, sin perjuicio de la regulación básica estatal que pueda establecerse en el futuro.

Asimismo ha sido desarrollado por:

- Orden 3/2017, de 1 de marzo, de la Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública, por la que se regula la acción concertada para la prestación de servicios a las personas en el ámbito sanitario (DOGV núm. 7998, de 13-03-2017).

C) SERVICIOS SOCIALES

La apelación a esta normativa sectorial y la que rige en otras CC.AA. en materia de servicios sociales y conciertos sociales, como motivo de oportunidad para desarrollar la propia legislación autonómica de la Comunitat Valenciana, se hace constar, para poner de manifiesto:

- el principio de subsidiariedad, conforme al cual la acción concertada con entidades privadas sin ánimo de lucro estará subordinada, con carácter previo, a la utilización óptima de los recursos propios (art. 62.2.a) de la Ley 5/1997, de 25 de junio).

- la necesidad de desarrollar una política global de servicios sociales moderna, regida por los principios de participación, solidaridad, igualdad, publicidad, transparencia, no discriminación y eficiencia presupuestaria (que básicamente aparecen reconocidos en el art. 62.2. de la Ley 5/1997, de 25 de junio)

- la justificación de la acción concertada para dar respuesta adecuada a las demandas sociales y velar por unas prestaciones sociales asequibles y al servicio de los ciudadanos.

En todo caso, para que esta forma de organización y gestión de servicios pueda llevarse a efecto es preciso que, con carácter previo o simultáneo, en el proyecto de Decreto, por el que se desarrolla la acción concertada para la prestación de servicios sociales en el ámbito de la Comunitat Valenciana, se pueda:

a) Fijar o al menos determinar, mediante la norma reglamentaria, las condiciones para desarrollar la acción concertada en servicios sociales, régimen jurídico de la acción concertada y sistema de selección de las entidades prestadoras de servicios, a través del oportuno sistema de acreditación.

b) Dotar de una reglamentación clara que, además de los sectores y servicios susceptibles de acción concertada, establezca y defina las prestaciones dentro de un catálogo de Servicios Sociales, que en todo caso se desarrollará, de acuerdo con la planificación general y programación financiera, mediante norma reglamentaria.

c) Dado que las prestaciones sociales deben estar sujetas a la normativa sectorial de aplicación, las condiciones técnicas y/o particulares fijadas por la Administración, que han de regir para el desarrollo de la acción concertada en cada sector de la acción social o servicios sociales, podrán venir incluidas y aprobarse, en su caso, con el oportuno detalle (señalamiento de ratios de personal, mantenimiento de calidad del servicio, etc.) en la correspondiente convocatoria.

Conclusión

Por todo lo expuesto, es necesario y oportuno desarrollar lo dispuesto en el Título VI (De la acción concertada) de la Ley 5/1997, de 25 de junio, de la Generalitat, por la que se regula el Sistema de Servicios Sociales en el ámbito de la Comunitat Valenciana, y artículos concordantes de esta Ley que regulan la "acción concertada".

Valencia, 29 de marzo de 2017.

La secretaria autonómica de Servicios Sociales y Autonomía Personal



Mª Elena Ferrando Calatayud