



**Expedient:** Establiment del Servei d'Acolliment Residencial d'Urgència de l'Ajuntament de Rubí

**Document:** MEMÒRIA JUSTIFICATIVA

## I.- ANTECEDENTS

L'Ajuntament de Rubí, en el marc de les seves competències en matèria de serveis socials bàsics, presta el Servei d'Acolliment Residencial d'Urgència al municipi, com un dels Serveis Residencials d'Estada Limitada que formen part dels Serveis Socials Bàsics de competència municipal.

Aquest servei es descriu per la Cartera de Serveis socials com un "Servei d'acolliment residencial que supleix temporalment la llar familiar en casos puntuals i d'urgència" Segons la mateixa Cartera, es pot prestar en establiment residencial o mitjançant fórmules alternatives.

Per a la posada en marxa d'un nou establiment residencial per a la prestació d'aquest servei per part de l'Ajuntament de Rubí, s'ha posat de manifest que calia donar compliment al requisit previ consistent en l'establiment del règim jurídic que declarés expressament que l'activitat quedava assumida per l'administració com a pròpia, determinés l'abast de les prestacions en favor dels administrats i regulés els aspectes jurídic, econòmic i administratiu relatius a la prestació del servei.

Per poder donar compliment a l'exigència d'establiment del servei, resulta necessari, tal i com preveu el títol V del Decret 179/1995, de 13 de juny, pel qual s'aprova el Reglament d'obres, activitats i serveis dels ens locals, elaborar una memòria justificativa, un projecte d'establiment i un reglament que n'estableixi el règim jurídic de la prestació.

Paral·lelament a l'elaboració del reglament que establirà el règim jurídic de la prestació del servei i del projecte d'establiment que en definirà les característiques, la forma de gestió, les obres, els béns i les instal·lacions necessàries per a la prestació, l'estudi econòmic financer i el règim estatutari dels usuaris, aquesta memòria té per objecte justificar la necessitat de l'establiment del servei.

## II.- MARC NORMATIU

- Llei de l'Estat 7/1985, de 2 d'abril, Reguladora de les Bases del Règim Local (LRBRL).
- Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text Refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (TRLMRLC).
- Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials (LSS).
- Decret 142/2010, d'11 d'octubre, pel qual s'aprova la Cartera de Serveis Socials 2010-2011 (Cartera de Serveis Socials), la qual ha estat prorrogada per la Disposició Addicional Trenta-unena de la Llei 4/2017, de 28 de març, de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2017 i que actualment segueix vigent en virtut de les pròrrogues pressupostàries per als exercicis 2018 (Instrucció 1/2017, de 12 de desembre, del Departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda), 2019 (Decret 273/2018, de 20 de desembre) i 2020 (Decret 272/2019, de 23 de desembre).



- Decret 179/1995, de 13 de juny, pel qual s'aprova el Reglament d'obres, activitats i serveis dels ens locals (ROAS).
- Altres normes i fonts esmentades en el present informe.

### III.- CONSIDERACIONS

#### **Primera.- La competència de l'Ajuntament de Rubí per prestar el Servei d'Acolliment Residencial d'Urgència.**

L'Ajuntament de Rubí presta, en el marc de les seves competències en matèria de serveis socials bàsics, Serveis Residencials d'Estada Limitada.

Aquestes competències estan definides per la normativa que s'analitza a continuació.

L'article 25.2. de la LRBRL atribueix als municipis competències pròpies en diverses matèries i, en relació a la matèria de serveis socials, únicament preveu competències sobre *"Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social"*, competència considerada obligatòria, segons l'article 26.1.c) de la mateixa norma, en municipis com el de Rubí, amb població superior a 20.000 habitants.

La redacció d'aquests dos preceptes és fruit de la reforma operada per la Llei de l'Estat 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració Local (LRSAL), que va modificar la que anteriorment tenien i que definia la competència municipal de manera més àmplia, com a *"Prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social"* i establia com a obligatòria la *"prestación de servicios sociales"* en municipis de més de 20.000 habitants.

Els articles 66.3 i 67 del TRLMRLC no aborden de la mateixa manera les matèries competencials dels municipis i els serveis mínims obligatoris, doncs la redacció que conserven és reproducció de la que tenia la LRBRL abans de la reforma de la LRSAL. Tanmateix, es pot considerar que l'adaptació normativa a la legislació bàsica de l'Estat (LRBRL) s'ha produït en virtut del que estableix la Disposició Addicional Primera del propi TRLMRLC, segons la qual *"Els preceptes d'aquesta Llei que, per sistemàtica legislativa, incorporen aspectes de la legislació bàsica de l'Estat, s'entén que són automàticament modificats en el moment en què es produeixi la revisió de la legislació estatal. En el supòsit de modificació de la legislació bàsica, continuen essent vigents els preceptes que són compatibles o permeten una interpretació harmònica amb els nous principis de la legislació estatal, mentre no hi hagi adaptació expressa de la legislació autonòmica"*.

En qualsevol cas i més enllà de què els articles 66.3 i 67 del TRLMRLC s'han d'entendre adaptats a la LRBRL, la realitat és que les dues normes estableixen un catàleg mínim de matèries que entren dins de l'espai competencial propi dels municipis. Ara bé, aquest mínim pot ser ampliat per altres normes de rang legal, que poden desenvolupar el que, ha establert el legislador estatal amb caràcter bàsic o l'autonòmic.

En aquest sentit, l'apartat 2 de l'article 25 de la LRBRL remet l'exercici de les competències municipals pròpies a *"los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas"*, afegint l'apartat 3 que *"Las competencias municipales en las materias enunciadas en este artículo se determinaran por Ley ..."* i l'apartat 5 que *"La Ley determinará la competencia municipal propia de que se trate..."*. En un sentit similar es pronuncien els apartats 2 i 4 de l'article 66 del TRLMRLC.



La llei de referència en l'assumpte que ara ens ocupa (el servei d'Acolliment Residencial d'Urgència) és la Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials (LSS), en el Preàmbul de la qual es diu que *“Els serveis socials s'estructuren en dos nivells: l'atenció bàsica i l'especialitzada”* i que l'atenció bàsica és *“de caràcter públic i local”*, essent que les prestacions de serveis socials inclouen, entre d'altres, *“els serveis residencials, que, tot i el canvi de lloc de residència que comporten, han d'allunyar la persona tan poc com es pugui del seu cercle de relacions”*.

Aquesta mateixa llei, preveu al seu article 31.1e) que correspon als municipis *“Complir les funcions pròpies dels serveis socials bàsics”* que, segons el Catàleg classificat de serveis i prestacions socials del Sistema Català de Serveis Socials, recollit a l'annex de la mateixa llei, preveu que el *“Servei d'acolliment residencial d'urgència”* forma part dels *“Serveis residencials d'estada limitada”* que conformen els *“serveis socials bàsics”*.

La Cartera de Serveis Socials, aprovada per Decret 142/2010, d'11 d'octubre, per al període 2010-2011, prorrogada per la llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2017 i actualment vigent en virtut de les successives pròrrogues pressupostàries per als exercicis 2018 (Instrucció 1/2017, de 12 de desembre, del Departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda), 2019 (Decret 273/2018, de 20 de desembre) i 2020 (Decret 272/2019, de 23 de desembre), 2020 (Decret 272/2019, de 23 de desembre), 2021 (Decret 146/2020, de 15 de desembre) i 2022 (LLEI 1/2021, del 29 de desembre, de pressupostos de la Generalitat de Catalunya) *inclou totes les prestacions de serveis, econòmiques i tecnològiques del sistema públic de serveis socials, i les defineix*. L'annex I del decret inclou, entre les prestacions de serveis dels Serveis socials bàsics l'apartat 1.1.3.1 sobre el Servei d'acolliment residencial d'urgència, dins l'apartat 1.1.3 sobre els Serveis residencials d'estada limitada.

Així doncs, el marc normatiu aplicable estableix sens dubte la competència municipal en la prestació del Servei d'Acolliment Residencial d'Urgència.

### **Segona. El Serveis Residencials d'Estada Limitada: naturalesa de serveis públics obligatoris.**

La llei de referència en matèria del Servei d'Acolliment Residencial d'Urgència és la Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials (LSS). El seu Preàmbul diu que *“Els serveis socials s'estructuren en dos nivells: l'atenció bàsica i l'especialitzada”* i que l'atenció bàsica és *“de caràcter públic i local”*, essent que les prestacions de serveis socials inclouen, entre d'altres, *“els serveis residencials, que, tot i el canvi de lloc de residència que comporten, han d'allunyar la persona tan poc com es pugui del seu cercle de relacions”*.

Aquestes indicacions preliminars s'han de complementar amb la garantia de l'accés universal i d'estàndards de qualitat òptima (article 1), la crida que es fa als serveis socials de titularitat pública per a garantir l'existència i el desenvolupament de les accions bàsiques (article 2), l'assegurament del dret de les persones a viure dignament durant totes les etapes de la vida mitjançant la cobertura de llurs necessitats personals bàsiques i de les necessitats socials (article 3), els objectius de les actuacions dels poders públics (article 4) i els principis rectoris del sistema públic de serveis socials, entre els que cal destacar, als efectes que ara interessen, els d'universalitat, igualtat, responsabilitat pública, normalització, atenció personalitzada i integral, foment de l'autonomia personal i continuïtat (article 5), aspectes tots ells que fan que els serveis socials i les diverses prestacions que els integren puguin qualificar-se sens dubte com a activitat de servei públic, *“caracteritzada objectivament per venir constituïda per prestacions tècniques, que reporten*



*utilidades a los usuarios que las reciben, configurada bajo criterios de generalidad e igualdad y en condiciones de continuidad y regularidad, y declarada por la legislación como servicio público local o asumida como tal por la entidad en el ámbito de sus competencias y de conformidad con el procedimiento administrativo establecido” (José Luis Martínez-Alonso Camps en “La nueva configuración de la gestión indirecta de los servicios públicos de resultas de la Ley de contratos del sector público de 2017: algunas consideraciones con especial incidencia en el subsistema local”, any 2018, Instituto Nacional de Administracions Pública).*

Sobre aquesta qüestió Joaquín Tornos Mas i Alfredo Galán Galán en *“La configuración de los servicios sociales como servicio público. Derecho subjetivo de los ciudadanos a la prestación del servicio”*, any 2007, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, assenyalen que el concepte de servei públic gira en torn a la idea d’assumpció *“por las Administraciones de la responsabilidad de la garantía de determinadas prestaciones técnicas”*, doncs *“El concepto de servicio público comporta un deber de prestación y una responsabilidad pública”*, de manera que *“los servicios sociales son servicio público cuando se trata de las actividades prestacionales que la Administración se compromete a organizar y a prestar de forma directa o indirecta, incluyéndolas dentro del sistema público”*, *“los servicios de responsabilidad pública en materia de asistencia social o servicios sociales que crean las Comunidades Autónomas son servicios públicos en la medida en que constituyen la organización de actividades prestacionales de carácter técnico y de responsabilidad pública ...”*

Arribats en aquest punt i descendint al nivell de l’atenció bàsica (serveis socials bàsics), que juntament amb l’atenció especialitzada (serveis socials especialitzats) estructuraren el sistema públic de serveis socials (article 15 de la LSS), l’article 20.2 de la mateixa norma inclou els “serveis” dins les prestacions del sistema públic, essent que una de les “prestacions de serveis” és “L’atenció residencial substitutiva de la llar.” (article 21.2.h de la LSS).

De l’anterior recorregut per la norma, no es desprèn amb claredat el caràcter obligatori dels serveis residencials d’estada limitada. Però a partir de la conceptualització del que s’anomena “dret subjectiu” i “prestació garantida”, i tenint en compte el contingut de la Cartera de Serveis Socials, la conclusió és una altra. En efecte, segons l’article 24 de la LSS la Cartera de Serveis Socials ha d’incloure totes les prestacions de serveis (a més de les prestacions econòmiques i tecnològiques), essent que les prestacions garantides *“són exigibles com a dret subjectiu d’acord amb el que estableix la Cartera de serveis socials”* (apartat 4). Doncs bé, a l’Annex 1 de la Cartera de Serveis Socials hi figura el Servei d’Acol·liment Residencial d’Urgència com a una de les prestacions garantides, el que comporta per a la ciutadania el dret a exigir la prestació i per a l’administració competent (els ajuntaments) la correlativa obligació de realitzar-la.

Com diuen Joaquín Tornos Mas i Alfredo Galán Galán en el seu treball abans esmentat, *“La configuración de las prestaciones básicas o esenciales como derechos subjetivos tiene unas importantes consecuencias jurídicas. El reconocimiento de un derecho subjetivo comporta atribuir a su titular una acción frente al sujeto obligado a la prestación”*.

Per tant, el Servei d’Acol·liment Residencial d’Urgència és un servei públic que, per imperatiu de la norma, resulta d’obligada prestació per part de l’Ajuntament de Rubí.

**Tercera.- Els serveis públics obligatoris: necessitat d’expedient i de procediment per a la seva implantació o establiment.**



Seguint a José Luis Martínez-Alonso Camps en el seu treball abans esmentat, s'aprecia una distinció entre els serveis públics locals declarats per la legislació i aquells que són assumits com a tals *“por la entidad en el ámbito de sus competencias y de conformidad con el procedimiento administrativo establecido”*, cosa que sembla donar a entendre una diferent manera de procedir quan es tracta de serveis obligatoris per norma (per als que no caldria seguir cap procediment) i quan es tracta de serveis assumits voluntàriament dins l'àmbit competencial (per als que sí caldria *“el procedimiento administrativo establecido”*). Tanmateix, l'expedient i el procediment per a la implantació o establiment són exigibles en tots els casos.

En aquesta línia, cal acudir a la regulació del ROAS, l'article 153 del qual, a banda de reconèixer als ens locals la plena potestat per a crear, modificar i suprimir els serveis de la seva competència (apartat 1), els comina a establir (*“han d'establir”*) els serveis públics mínims obligatoris (apartat 2), de la mateixa manera que l'article 168.2 també els comina a implantar (*“ha d'implantar-los”*) dins l'annualitat següent els nous serveis mínims que deriven del fet d'haver ultrapassat el llindar de població que comporta l'ampliació d'aquest serveis, i tot això sense perjudici que, d'acord amb l'article 158.2, els veïns puguin exigir *“la prestació i, si s'escau, l'establiment del servei públic corresponent, quan constitueixi una competència pròpia de caràcter obligatori”*, dret a exigir també reconegut a l'article 18.1.g) de la LRBRL. En conseqüència, els serveis públics obligatoris també s'han d'implantar o establir, i això s'ha de fer mitjançant l'expedient i a través del procediment regulats als articles 159 i 160 del ROAS. Corrobora aquesta conclusió l'article 169 del ROAS, segons el qual *“Són aplicables al règim de prestació dels serveis mínims municipals les previsions i els procediments a què es refereix l'article 162 d'aquest Reglament”*, remissió que, pel que fa a la prestació en règim de lliure concurrència, condueix a l'expedient d'implantació o establiment i al procediment dels articles 159 i 160 del mateix ROAS.

Finalment, coherentment amb el que s'acaba de dir, l'article 31.1 de la LSS atribueix als municipis les següents competències, entre altres:

*“b) Crear i gestionar els serveis socials necessaris, tant propis com delegats per altres administracions, d'acord amb la Cartera de serveis socials i el pla estratègic corresponent.*

*d) Establir els centres i els serveis corresponents a l'àmbit propi dels serveis socials bàsics.*

De les anteriors consideracions es desprèn que, essent el Servei d'Acolliment Residencial d'Urgència un servei públic obligatori, resulta necessari formalitzar la seva implantació o establiment.

#### **Quarta - Contingut de l'expedient d'implantació o establiment del servei: memòria, projecte i reglament.**

L'article 159.1 del ROAS disposa que en l'expedient per a la implantació d'un servei ha de constar *“una memòria justificativa, un projecte d'establiment i un reglament que n'estableixi el règim jurídic de la prestació”*.

#### **MEMÒRIA**

L'article 159.1 del ROAS al·ludeix a la memòria “justificativa”, sense més indicacions. Tanmateix, posant aquest precepte en relació amb l'article 158.1 queda clar que aquesta



memòria justificativa ha de fonamentar *“la necessitat o conveniència de l'establiment del servei”* (cosa similar al que demanen l'article 243 del TRLMRLC i els articles 142 i 146 del ROAS per a l'exercici d'activitats econòmiques: *“la conveniència i l'oportunitat de la iniciativa”*).

Ara bé, es podria entendre que la justificació o fonamentació no resulta necessària quan es tracta d'un servei públic obligatori imposat per la norma. En aquest supòsit, la memòria únicament justifica o fonamenta el caràcter obligatori del servei, cosa que s'ha abordat a la consideració segona d'aquest informe.

A banda d'aquesta justificació o fonamentació del caràcter obligatori del servei que s'estableix, la present memòria es fa servir per valorar la competència de l'Ajuntament de Rubí per prestar el Servei d'Acolliment Residencial d'Urgència, la necessitat d'expedient i de procediment per a la seva implantació o establiment, el contingut de l'expedient d'implantació o establiment del servei i el procediment d'aprovació de la implantació o establiment d'un servei.

## PROJECTE

Diu l'article 159.1 del ROAS que el projecte d'establiment i prestació del servei ha de contenir els aspectes següents:

- “ a) Les característiques del servei, extrem idènticament esmentat a l'article 250 del TRLMRLC.*
- b) La forma de gestió, extrem al que es refereix l'article 247.1 del TRLMRLC quan diu que cal “determinar les modalitats de prestació”.*
- c) Les obres, els béns i les instal·lacions necessàries per a la prestació, amb la indicació, si s'escau, de les que hagi de realitzar el contractista. L'article 250 del TRLMRLC també al·ludeix a aquest aspecte d'una forma similar: “Les obres i les instal·lacions necessàries per a l'explotació del servei amb indicació, si s'escau, de les que ha de fer el contractista”.*
- d) L'estudi econòmic financer i, si s'escau les tarifes a percebre dels usuaris. L'article 250 del TRLMRLC només exigeix que es determinin aquestes tarifes.*
- e) En el supòsit de prestació per gestió indirecta, el cànon o la participació que ha de percebre l'ens locals i la compensació econòmica que, si s'escau, aquest hagi de satisfer. L'article 250 del TRLMRLC al·ludeix a “El cànon, la participació i la subvenció que ha de satisfer l'ens locals, si s'escau”.*
- f) El règim estatutari dels usuaris. A aquest mateix aspecte es refereix l'article 247.1 del TRLMRLC”.*

## REGLAMENT

El ROAS disposa que aquest reglament ha d'establir *“el règim jurídic de la prestació”* (article 159.1) i *“ha de determinar l'abast de les prestacions a favor dels ciutadans”* (article 159.3).

Pel que fa al concepte *“règim jurídic de la prestació”*, hem d'entendre que engloba, almenys, els elements i pautes nuclears o essencials que regulen l'organització i el funcionament del servei públic, de manera que, entre altres possibles aspectes, ha de contemplar les prestacions que integren el servei, la seva definició i contingut (abast de les prestacions) –extrem que també té estreta relació amb les característiques del servei prèviament establertes en el projecte– i el conjunt de drets i deures dels usuaris (règim estatutari dels usuaris), aspecte que té implicacions amb el règim d'infraccions i sancions



(per exemple, articles 106 a 111 de la LSS). Així, doncs, el lloc on emmarcar el règim estatutari dels usuaris és més aviat el reglament, no pas el projecte, tot i que res impedeix que també hi figuri en aquest darrer.

#### **Cinquena.- El procediment d'aprovació de la implantació o establiment d'un servei.**

L'article 160 del ROAS estableix:

**“ Article 160**

***Procediment per a l'establiment dels serveis***

***160.1 L'expedient instruït amb els documents a què es refereix l'article anterior s'ha de sotmetre a informació pública pel termini de trenta dies, mitjançant anuncis que s'insereixin en el Butlletí Oficial de la província, el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya i al tauler d'anuncis de la corporació. Simultàniament, s'ha de donar audiència als interessats i a les entitats que, si s'escau, han exercit la iniciativa.***

***160.2 El ple de la corporació, amb la resolució prèvia dels suggeriments formulats, ha d'acordar l'establiment del servei, n'ha d'aprovar el projecte d'establiment i el reglament que el regula i ha de preveure els efectes econòmics que se'n deriven, en especial, en el pressupost.”***

Així doncs, una vegada redactats tots els documents que estableix l'article 159.1 del mateix ROAS per a l'expedient d' implantació d'un servei (analitzats a l'anterior consideració jurídica), s'hauran de sotmetre, juntament amb la documentació de l'expedient, a un període d'informació pública per un termini mínim de trenta dies, mitjançant anuncis que s'inseriran en el Butlletí Oficial de la Província, en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya i en el tauler d'anuncis de la Corporació, durant el qual poden presentar-se reclamacions i al·legacions. En el present cas, en tant que aquest procediment no s'ha incoat per iniciativa de la ciutadania o d'entitats, no resultarà necessari donar audiència de manera simultània.

L'acord de l'establiment del servei, del projecte d'establiment i del reglament, amb la resolució prèvia dels suggeriments que si s'escau s'hi hagin formulat i la previsió dels efectes econòmics que es deriven correspon al Ple, també de conformitat amb els articles 243.2.d) del Text refós de la Llei Municipal i de Règim Local de Catalunya, aprovat per Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, i 22.2.f) de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, de Bases de Règim Local, previ Dictamen de la Comissió Informativa.

L'acord es notificarà als interessats juntament amb els recursos pertinents. Així mateix, es publicarà en el Butlletí Oficial de Província i al Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya incloent el text íntegre del Reglament.

### **III.- CONCLUSIONS**

**Primera.** De l'anàlisi del marc normatiu aplicable es desprèn la competència de l'Ajuntament de Rubí per prestar el Servei d'Acolliment Residencial d'Urgència.

**Segona.** Els servei d'Acolliment Residencial d'Urgència és un servei públic que, per imperatiu de la normativa aplicable és d'obligada prestació per part de l'Ajuntament de Rubí.



## Ajuntament de Rubí

- Tercera.** Essent el servei d'Acolliment Residencial d'Urgència un servei públic obligatori, resulta necessari formalitzar la seva implantació o establiment.
- Quarta.** Tenint en compte que la creació d'un servei públic requereix un acord exprés en aquest sentit, a manca d'expedient d'implantació o establiment del Servei d'Acolliment Residencial d'Urgència, cal regularitzar la situació i tramitar la seva implantació o establiment.
- Cinquena.** L'expedient per a la implantació d'un servei ha de tenir una memòria justificativa, un projecte d'establiment i un reglament que n'estableixi el règim jurídic de la prestació. El present document té per objecte justificar la necessitat de la implantació del Servei d'Acolliment Residencial d'Urgència de l'Ajuntament de Rubí i servir com a memòria de l'expedient.
- Sisena.** L'expedient d' implantació del Servei d'Acolliment Residencial d'Urgència, la memòria justificativa, el projecte d'establiment i el reglament regulador s'haurà de sotmetre a informació pública abans de la seva aprovació pel Ple de la Corporació i.

A Rubí, el dia 13 de desembre de 2022

Laura Castrillo  
TAG dels serveis jurídics de l'Ajuntament de Rubí.