

INFORME SOBRE PROPOSTA DE DISPOSICIÓ

Disposició: Avantprojecte de Llei dels instruments de provisió del Sistema Públic de Serveis Socials.

Departament: Drets Socials

Impacte pressupostari: Sense determinar

Aplicació AG de 10/07/2012 sobre entitats: Sí

1. Descripció i justificació de la proposta

La proposta d'Avantprojecte de Llei regula els sistema de provisió dels serveis socials públics i dona compliment al previst a disposició final segona de la Llei 5/2020, del 29 d'abril d'acompanyament dels pressupostos¹ que va establir que el Govern havia d'aprovar, en el termini de dos anys, un projecte de Llei per revisar el marc regulador de la gestió concertada de naturalesa no contractual per a la prestació de serveis de caràcter social.

Amb la proposta s'aporta la documentació següent:

- Informe econòmic d'impacte pressupostari de la Subdirecció General de Planificació i Gestió Pressupostària de la Direcció de Serveis del Departament de Drets Socials, de data 15 de novembre de 2023.
- Memòria d'avaluació de l'impacte de les mesures proposades a l'avantprojecte del Departament de Drets Socials, de 22 de novembre de 2023
- Memòria general de la Secretaria General del Departament de Drets Socials, de 22 de novembre de 2023
- Informe jurídic preliminar de l'Assessoria Jurídica del Departament de Drets Socials de 23 de novembre del 2023.

L'objectiu de la Llei és regular els instruments no contractuals de provisió del Sistema públic de serveis socials en què participen les entitats públiques i privades que formen part de la Xarxa de Serveis Socials d'atenció Pública. Per altra banda, mitjançant aquesta Llei també es crea l'Agència Pública de Serveis Socials de Catalunya, entitat adscrita al departament competent en matèria de serveis socials, amb l'objecte de prestar, mitjançant la gestió directa, els serveis de titularitat pública del Sistema Públic de Serveis Socials de Catalunya que corresponen al departament competent en matèria de serveis socials.

2. Anàlisi de la proposta

La Llei determina que la provisió dels serveis del Sistema Públic de Serveis Socials de Catalunya s'articuli de manera preferent mitjançant l'acció concertada. A banda, també es regula la figura del bo d'impacte social com a fórmula innovadora que té per objecte

¹ Llei 5/2020, del 29 d'abril, de mesures fiscals, financeres, administratives i del sector públic i de creació de l'impost sobre les instal·lacions que incideixen en el medi ambient

assolir objectius de polítiques socials i està orientat a la consecució de resultats, tanmateix, com es veurà, la seva regulació és molt limitada.

2.1. Elements més rellevants de l'acció concertada que preveu la llei:

Definició d'acció concertada és defineix com un instrument de provisió dels serveis socials, diferent de la modalitat contractual regulada per la Llei de contractes, en virtut del qual les administracions públiques poden organitzar la prestació dels serveis socials de la seva competència a través de terceres persones, i s'entén que són públics tant l'accés al sistema com el seu finançament i control.

Les administracions competents en matèria de serveis socials poden encomanar la prestació dels serveis socials de la seva competència mitjançant qualsevol de les modalitats d'acció concertada a entitats d'iniciativa privada o pública. L'acció concertada s'adreça preferentment a les entitats d'iniciativa social, respectant els principis de publicitat, transparència i no-discriminació.

Les 3 modalitats d'acció concertada previstes són el concert social, la gestió delegada i l'acció concertada amb una AP diferent a través de conveni singular de cooperació.

L'acció concertada de les dues primeres modalitats es formalitza mitjançant un document administratiu subscrit per l'administració pública competent i l'entitat proveïdora, denominat acord d'acció concertada. Els acords d'acció concertada poden tenir una durada màxima de 10 anys. La formalització del concert social o la gestió delegada que duen a terme les administracions públiques competents s'ha de fer de manera ordinària mitjançant una convocatòria pública adreçada a les entitats interessades a ser proveïdores de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública i l'Administració pública ha de resoldre garantint la distribució objectiva de la provisió dels serveis entre les entitats que vulguin ser proveïdores al territori mitjançant criteris objectius generals i específics.

Així mateix, es preveu un procediment de provisió per acord directe quan no sigui convenient per a l'interès públic promoure la concurrència pública per la naturalesa de la prestació, i es justifiqui en el seu impacte social la solidaritat i la millor atenció a les persones, sempre que es garanteixi l'eficiència pressupostària del servei i no es distorsioni indugudament la competència. També es preveu amb caràcter excepcional un procediment d'emergència.

L'avantprojecte també regula com i quan s'han de portar a terme modificacions dels acords d'acció concertada, els casos de cessió, successió i subcontractació, així com el cessament voluntari, la seva suspensió i extinció.

Les contraprestacions econòmiques (preu de l'acció concertada) que han de percebre les entitats proveïdores s'han de fixar d'acord amb els costos de referència que estableixen la Cartera de serveis socials i altra normativa aplicable, i han de cobrir com a màxim els costos variables i fixos de la prestació del servei, sense incloure-hi el benefici industrial. Els preus s'han de revisar d'acord amb l'actualització que es faci del cost de referència de la Cartera de serveis socials.

El text preveu que en la determinació del cost de referència de les prestacions de la Cartera de serveis socials i en les seves actualitzacions s'hagi de tenir en compte l'evolució dels salaris del sector públic per a poder assegurar una evolució del salari del

personal dels serveis socials prestats per les entitats proveïdores equiparable amb la del sector públic. Les entitats proveïdores de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública hauran de repercutir en el salari del seu personal els increments retributius que s'hagin inclòs amb aquesta finalitat en el cost de referència de les prestacions del Sistema públic de Serveis Socials.

El finançament dels serveis socials objecte d'acció concertada és a càrrec de l'Administració pública d'acord amb les disponibilitats pressupostàries. Els fons necessaris es poden establir sobre una base pluriennal amb la finalitat de garantir l'estabilitat en la provisió dels serveis, amb les limitacions que estableix la normativa de finances i pressupostària.

En el cas dels serveis no garantits les persones usuàries han de participar econòmicament en el finançament del cost dels serveis. L'entitat proveïdora del servei pot efectuar el cobrament per compte i en nom de l'Administració pública (incloent-hi les gestions necessàries) i les quantitats recaptades es poden considerar com a cobrament a compte del preu del concert social o de la gestió delegada i són deduïbles de la facturació que l'entitat proveïdora ha de presentar a l'administració pública competent.

També crea el Comitè de Provisió de Serveis Socials² que és l'òrgan encarregat de fer l'avaluació i les propostes de provisió dels serveis socials de concert social i gestió delegada. Ha d'estar integrat per personal de l'Administració pública. I entre les seves funcions destaca la de fer les propostes d'assignació dels serveis socials i de les gestions delegades.

2.2. La creació de l'Agència Pública de Serveis Socials de Catalunya

Es crea l'Agència Pública de Serveis Socials de Catalunya com a entitat de dret públic que té per objecte prestar, mitjançant la gestió directa, els serveis del Sistema Públic de Serveis Socials que són titularitat del departament competent en matèria de serveis socials. També pot prestar els serveis socials que són competència d'altres departaments o dels ens locals quan aquests ens li ho encarreguin per mitjà d'un conveni.

L'òrgan de govern de l'agència és el Consell de Govern, també contempla al creació d'un òrgan de participació comunitària, territorial i d'assessorament. D'altra banda la Direcció té rang orgànic de direcció general i assumeix la representació ordinària i la direcció executiva. El Consell de Govern està format per la Presidència de l'Agència, que recau en el conseller/a del departament competent en matèria de serveis socials, 5 vocalies amb designació específica ja sigui per part de departaments de la Generalitat o per altres òrgans de designació indirecta i una vocalia més en representació de cadascun de la resta de departaments que encarreguin a l'Agència la prestació de serveis de la seva competència.

El departament competent en matèria de serveis socials ha d'establir un contracte programa amb l'Agència Pública de Serveis Socials de Catalunya per definir-ne els objectius, garantir-ne el finançament i l'ús eficient i equitatiu dels recursos públics.

² Actualment existeix el Comitè de Provisió de Serveis Socials en l'àmbit de l'autonomia personal i la discapacitat

S'estableix que l'Agència es pot organitzar territorialment en regions socials que coincideixin amb l'organització territorial del Departament competent en matèria de serveis socials.

També regula el règim del personal, el patrimonial, els dels recursos econòmic, règim comptable i contractual. En matèria de recursos humans destaca que el personal de l'Agència Pública de Serveis Socials de Catalunya es regeix pel dret laboral i, entre les disposicions addicionals, estableix que s'integra a l'Agència el personal amb vincle funcionarial o laboral amb el Departament de Drets Socials que, en el moment de l'entrada en vigor de la Llei, ocupi llocs de treball amb funcions pròpies de l'Agència Pública de Serveis Socials de Catalunya. I que la integració del personal laboral es fa efectiva mitjançant el mecanisme de successió d'empresa, respectant la mateixa modalitat de contractació i les condicions de treball. El personal funcionari s'integra segons les necessitats del servei o funcionals, d'acord amb la relació de llocs de treball que s'aprovi i també respectant, en qualsevol cas, les condicions actuals que tinguin reconegudes.

2.3. El Bo social

Finalment, a la Disposició addicional 1a es regula una nova figura: el bo d'impacte social (BIS) com a modalitat contractual específica de provisió de serveis mitjançant el qual l'administració pública competent subscriu un acord amb entitats d'iniciativa social encaminat a la generació d'impacte social positiu a través d'uns objectius de polítiques socials prèviament definits per a un horitzó temporal concret de llarga durada. A través d'un mesurament adequat de la gestió de l'impacte generat, aquest horitzó temporal ha de permetre recuperar la inversió amb risc o sense, amb una retribució per resultats utilitzant models de costos objectius transparents.

Es pot utilitzar preferentment per finançar serveis experimentals i altres serveis en l'àmbit de la inserció social o laboral que, pel seu caràcter innovador o per les necessitats específiques de finançament, ho justifiquin.

Són aplicables al bo d'impacte social les modalitats contractuals i la resta de regulació que estableix la legislació de contractes del sector públic.

2.4. Compliment dels requisits establerts a l'Acord de Govern 10 de juliol de 2012

A la Memòria general, que s'adjunta a l'expedient, es justifiquen el compliment dels criteris de necessitat, forma jurídico-administrativa per raó de l'activitat, control efectiu i viabilitat econòmica i financera de la proposta de creació de l'Agència, segons el que estableix l'Acord de Govern, de 10 de juliol de 2012, per la creació, modificació i supressió d'entitats participades per la Generalitat de Catalunya.

3. Observacions a la proposta

3.1. Sobre la creació de l'Agència

D'acord amb la documentació aportada, es considera que amb la creació de l'Agència com a una entitat ad hoc, amb personalitat, pressupost i personal propi, es millorarà la qualitat del servei, pels següents motius:

- i. Major agilitat en la gestió dels serveis i recursos. L'Agència es dedicarà en exclusiva a la provisió i gestió directa dels serveis de titularitat pública, el que permetrà l'agilització de la gestió i la simplificació dels tràmits administratius i la reducció de la càrrega burocràtica. Permetrà gestionar més directament el personal dels centres de titularitat pública, especialment el personal laboral, que suposa més del 90% del personal dels centres propis.
- ii. Major especialització i més agilitat en la detecció de necessitats i cobertura de lloc. Major coneixement sobre les necessitats de formació i adaptació de les persones treballadores als centres. Això s'assolirà amb pressupostos específics per a formació, així com un pla de formació continuada, en línia amb les darreres innovacions del sector i en consonància amb les noves realitats socials. Una millor formació professional permetrà respondre de manera més eficaç, especialitzada i personalitzada a les demandes dels usuaris, dels professionals i de les entitats del sector. Millor formació també significarà agilitzar les dinàmiques de cobertura de lloc, així com una atenció més personalitzada, centrada en la persona.
- iii. Millores en la planificació del recursos. Una atenció de qualitat, centrada en la persona, requereix una planificació exhaustiva dels recursos humans i econòmics per fer front a les necessitats socials. Això inclou la gestió de les llistes d'espera, la detecció de les situacions personals que no poden esperar el torn ordinari, en un context tant de canvi social com d'emergència personal, i el dret al continuïtat assistencial de les persones que poden necessitar diferents recursos al llarg de la vida. L'Agència, com a entitat especialitzada en la matèria, per la seva capacitat de detecció de necessitats amb un alt nivell de detall i coneixement de la realitat, facilitarà aquesta tasca de planificació.
- iv. Més i millor coordinació. Una millora en la qualitat del servei també passa per garantir una interlocució continuada amb l'administració local, ciutadania i amb altres entitats públiques o privades rellevants per l'assoliment dels objectius. Com a ens autònom, l'Agència facilitarà aquesta coordinació, establint objectius comuns i avaluant continuadament els serveis per tal de garantir-ne la qualitat.
- v. Millores en innovació i sistemes d'informació. La creació de l'Agència suposa una oportunitat per establir projectes innovadors que millorin els sistemes d'informació i comunicació entre l'administració i els centres - dins la pròpia Agència-, així com entre l'Agència i els usuaris i la ciutadania en general (per exemple, per reportar problemes amb més celeritat). Un altre avantatge d'una millora en els sistemes d'informació podria ser la capacitat de recollir dades i fer-les públiques, incrementant així la transparència.

Quan s'efectuï la tramitació definitiva, pel que fa als criteris de l'Acord de Govern, de 10 de juliol de 2012, per la creació, modificació i supressió d'entitats participades per la Generalitat de Catalunya, caldria aprofundir en els criteris de necessitat (alguns dels aspectes que se suggereixen com de millora no es veu perquè no podrien ser també assolits amb l'estructura actual) i de valoració dels guanys que es poden obtenir amb el canvi organitzatiu que la creació de l'Agència comporta i, en particular, els avantatges en termes econòmics i socials que compensin amb escreix els costos de creació i posada en funcionament de la nova entitat. També caldrà presentar les previsions pressupostàries de la nova entitat en un horitzó de 4 anys amb el detall dels diversos

conceptes d'ingressos i de despeses, de forma més detallada i completa de la que recull l'informe d'avaluació i ajustada a l'escenari de programació previst (s'indica que la previsió de posada en marxa és l'any 2025).

Finalment, pel que a la valoració de la forma jurídica proposada ens remetem a l'opinió de les altres unitats del departament competent en matèria de finances i del departament responsable de les competències en matèria d'organització de l'Administració i del sector públic.

3.2. Sobre el bo social

Pel que fa a la figura del Bo d'impacte social (BIS), la memòria d'avaluació d'impacte fa un repàs de la seva creació pionera al Regne Unit l'any 2010 i el desenvolupament que ha tingut tant al Regne Unit com en altres països i indica els avantatges que pot tenir en la mesura que aporta recursos addicionals al sistema i comparteix el risc amb el sector privat, que es qui desenvolupa el projecte.

Tanmateix també posa de relleu l'existència d'aspectes en aquesta mena de contractes que són complexos i que tenen també poden tenir implicacions negatives en termes de costos.

La memòria conclou que la seva aplicació en el cas de Catalunya fa imprescindible una anàlisi en profunditat del valor afegit d'implementar un BIS respecte a alternatives de finançament tradicionals, per tal de maximitzar l'impacte social i econòmic de la mesura. S'inclina per a portar a terme experiències pilot amb l'objecte d'identificar què funciona bé i què no de la mesura, així com conseqüències no desitjades, positives o negatives.

Reafirmem la necessitat d'analitzar amb molta cura aquesta mena d'operacions, atès que existeixen experiències en alguns casos força negatives en termes de sobre costos i sense que s'hagi pogut treure partit dels avantatges que poden comportar d'aplanament de l'impacte pressupostari al llarg del cicle de vida del contracte. Cal calibrar molt bé que les retribucions del contractista s'ajustin al nivell de risc que assumeix i les implicacions en termes d'impacte en el resultat en termes SEC de la Generalitat que pot ser que difereixi de l'impacte estrictament pressupostari. Respecte d'aquests aspectes, convé recordar les obligacions que imposa la Instrucció 1/2022, de 27 d'abril, de l'Oficina d'Avaluació de Partenariats Públics Privats, sobre la informació necessària per a l'emissió de l'informe preceptiu d'anàlisi de la sostenibilitat financera dels contractes de concessions d'obres i de concessions de serveis, en l'àmbit de la Generalitat de Catalunya i del seu sector públic i la necessitat de sotmetre a l'informe de la Intervenció General aquesta mena de contractes en la mesura que responguin a les previsions de l'article 76 bis.4 del Text refós de la Llei de finances públiques de Catalunya

4. Impacte pressupostari

D'acord amb l'informe econòmic de la llei, la proposta suposa una millora del marc regulador que no produeix un impacte pressupostari immediat ja que es mantenen els mateixos imports dels serveis i no comporta d'immediat cap increment de la despesa pública.

Així mateix, la memòria d'avaluació d'impacte afirma que respecte a la creació de l'Agència, aquesta realitza una funció que actualment ja està duent a terme el Departament de Drets Socials i que, per tant, la creació de l'Agència no té un impacte pressupostari significatiu en termes de noves despeses de personal i serveis, més enllà del cost de constitució d'aquesta.

En l'annex II d'aquesta memòria s'estima en 742 milers d'euros el cost de la posada en marxa de l'Agència, dels quals el 86,5% corresponen a despeses de personal de la dotació de les 10 persones que s'hi preveu. La resta correspon a despeses de funcionament (desplaçaments, formació i altres) i un import reduït de despeses d'inversió.

Estimació costos Equip central Agència en euros (2023)

<i>Despeses de personal</i>	641.988,31
<i>Despeses de funcionament</i>	
Desplaçaments	8.000,00
Formació	16.000,00
Altres despeses de funcionament (*)	60.988,89
<i>Inversió (1500€ / persona)</i>	15.000,00
Total	741.977,20

(*) estimat a raó del 9,5% de les despeses de personal

El quadre següent recull l'estimació i projecció per l'any 2025 i dos següents de les despeses en euros de l'Agència.

		Núm persones	Primer Any (2025)	Segon any (IPC anual del 1,8%)	Tercer any (IPC anual del 1,8%)
Despeses personal	Equip central	10	675.764,60	687.928,36	700.311,07
	Equip centres propis	1.672	15.642.745,57	15.924.314,99	16.210.952,66
	TOTAL PERSONAL	1.682	16.318.510,17	16.612.243,36	16.911.263,74
Despesa corrent	Equip central		89.460,32	91.070,61	92.709,88
	Equip centres propis		37.588.774,52	38.265.372,46	38.954.149,17
	TOTAL CORRENT		37.678.234,84	38.356.443,07	39.046.859,05
Despesa d'inversió	Equip central		15.789,18	16.073,39	16.362,17
	Equip centres propis		484.201,52	492.917,15	501.789,66
	TOTAL INVERSIÓ		499.990,70	508.990,53	518.152,36
TOTAL			54.496.735,72	55.477.676,96	56.476.275,15



Tanmateix, entenem que caldrà aprofundir en l'anàlisi de l'impacte que pot comportar com a mínim en els següents elements:

- L'impacte de l'actualització dels salaris dels serveis socials equiparable a l'evolució dels salaris del personal del sector públic, en funció de la forma com es determini que s'ha d'establir.
- La xarxa de serveis socials també inclou l'atenció d'altres col·lectius, com la infància que no es troben al programa 315.
- Seria convenient tractar d'estimar de forma una mica més precisa la resta de despeses de funcionament de l'equip central per tal de valorar l'existència d'alguna possible mancança (ocupació d'espais?), però també de la resta, per exemple en els aspectes de millora s'hi preveu un reforç en matèria de formació del personal.
- No inclou despeses de transferències corrents (capítol 4) perquè s'entén que no formen part de les despeses competència de l'Agència.
- En posteriors estadis de la tramitació, caldria valorar els riscos associats a la integració de personal de diferents relacions amb l'administració.

En definitiva, creiem que en alguns dels aspectes de l'impacte pressupostari de la llei caldria aprofundir-hi.

5. Conclusions

Vist l'exposat, aquest centre directiu **no posa objeccions a la tramitació de la proposta**, si bé considera que en fases posteriors de la tramitació d'aquesta disposició normativa **caldrà incorporar informació sobre diversos aspectes que s'han assenyalat al llarg d'aquest informe**.

La directora general de Pressupostos

Esther Pallarols
Llinàs - DNI

[Redacted] (TCAT)

Signat digitalment per
Esther Pallarols Llinàs - DNI
[Redacted] (TCAT)
Data: 2023.11.24 16:57:52
+01'00'