



Informe 18/2023 sobre la proposta d'avantprojecte de llei dels instruments de provisió del Sistema Públic de Serveis Socials

1. El 17 de novembre de 2023 el Departament de Drets Socials va aportar al SIGOV la Memòria general de l'Avantprojecte de llei dels instruments de provisió del Sistema Públic de Serveis Socials (expedient SIG23DSO0932).
2. La proposta consisteix en aprovar l'Avantprojecte de llei dels instruments de provisió del Sistema Públic de Serveis Socials. En el Títol III del text de l'avantprojecte de llei es determina la creació l'Agència Pública de Serveis Socials de Catalunya (en endavant, APSS-Cat, o l'Agència) com a entitat de dret públic de la Generalitat de Catalunya, 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 quan aquest li ho encarregui mitjançant un contracte programa. Així mateix, està previst que l'Agència pugui 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.

La disposició final primera de la proposta d'avantprojecte determina que el Govern, en el termini de sis mesos des de l'entrada en vigor d'aquesta Llei, ha d'aprovar els Estatuts de APSS-Cat, que n'han de regular els òrgans de govern, de participació i d'assessorament. L'Agència adquireix personalitat jurídica en el moment de l'entrada en vigor del decret d'aprovació dels Estatuts.

3. Entre la documentació que acompanya aquesta proposta d'avantprojecte de llei consta:
 - Avantprojecte de llei.
 - Sol·licitud d'informe a la Direcció General de Pressupostos.
 - Sol·licitud d'informe d'impacte de gènere.
 - Memòria general, de la Secretaria General del Departament de Drets Socials, de 22 de novembre de 2023.
 - Informe econòmic, de la Direcció de Serveis del Departament de Drets Socials, de data 15 de novembre de 2023.
 - Memòria d'avaluació de l'impacte, 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 de 2023.
 - Informe d'impacte de gènere, de la direcció de l'Institut Català de les Dones, de 13 de novembre de 2023.
 - Informe de la Direcció General de Pressupostos, de 24 de novembre de 2023.

Anàlisi dels aspectes que estableix l'acord del Govern de 10 de juliol de 2012

A aquesta iniciativa li és d'aplicació aquest acord del Govern atès que es proposa la creació d'una nova entitat, l'Agència Pública de Serveis Socials de Catalunya, amb la conseqüent participació de l'Administració de la Generalitat en els seus òrgans de govern.

En la memòria general s'inclou la justificació del compliment dels criteris establerts per l'acord del Govern de 10 de juliol de 2012 de la manera següent:

- **Criteri de necessitat:** La finalitat de l'Agència Pública de Serveis Socials de Catalunya és la prestació, mitjançant gestió directa, dels serveis del Sistema Públic de Serveis Socials de Catalunya la titularitat dels quals correspon al departament competent en matèria de serveis socials. Així mateix, l'Agència pot prestar els serveis que són competència d'altres departaments o dels ens locals quan aquests ens li ho encarreguin per mitjà d'un conveni.

Amb la creació de l'Agència es busca la simplificació administrativa i major eficiència de la gestió pública, mitjançant una entitat amb personalitat jurídica pròpia que es dediqui en exclusiva a aquesta gestió. Es considera que les exigències tant de formació com d'adaptació del personal que presta serveis en aquests centres, de direccions han de tenir un tractament propi i diferenciat, ateses les característiques de la seva funció, de la resta de personal que presta serveis en el departament amb funcions de tipus més d'administratives.

Es destaca que les dinàmiques de cobertures de lloc han de ser molt àgils ja que les necessitats d'atenció de les persones usuàries dels centres, per la seva vulnerabilitat, no admeten espera. I que les característiques dels treballadors requereixen també d'una formació continuada, especialització i adaptació a les realitats socials canviants que fan necessari també unes dinàmiques diferenciades de la resta dels treballadors públics del Departament.

S'argumenta que el coneixement del territori i de la realitat de les persones ateses, la necessitat d'una execució eficaç i eficient de les polítiques públiques en els centres propis, la detecció de necessitats i la innovació, l'adopció de mesures ràpides que puguin fer front a situacions que no poden esperar perquè es posaria en risc el benestar de les persones, necessiten d'un nivell d'especialització i expertesa en totes els aspectes abans esmentats, amb coordinació dinàmica tant amb altres sectors d'actuació com amb les unitats directives del Departament.

De l'argumentació aportada s'infereix que una de les motivacions més rellevants per justificar una figura jurídica diferenciada és la gestió dels recursos humans, i en especial, les exigències d'adaptació del personal que presta serveis en els centres. No obstant això, no es concreta a la memòria perquè no es poden adoptar mesures ràpides d'adequació a les necessitats de les persones ateses amb l'organització actual, per la qual cosa, voldríem conèixer les millores concretes que comportaria una nova estructura en la prestació del servei mitjançant una avaluació detallada en termes de cost-benefici en el que s'identifiquin els agents afectats i els diferents efectes que comportaria la creació del nou ens.

- **Criteri per raó de forma jurídico-organitzativa:** s'argumenta que pel que fa a la forma jurídico-organitzativa per raó de l'activitat s'opta per la creació d'una entitat de dret públic sotmesa a l'ordenament jurídic privat, i que aquesta opció respon a:

- Gran part de les finalitats de l'entitat seran la millora i innovació en la prestació de serveis públics.
- Serà necessari disposar d'una organització executiva flexible i àgil que permeti avançar en el canvi de paradigma i la innovació en la prestació de serveis i posar en marxa coordinacions interdepartamentals, amb l'administració local, ciutadania i amb altres entitats públiques o privades en diferents nivells de responsabilitats per l'assoliment dels objectius.

La proposta d'avantprojecte preveu que el finançament de l'agència procedeixi de:

- a) Les assignacions procedents del contracte programa.
- b) Les assignacions procedents de departaments de l'Administració de la Generalitat perquè compleixi les actuacions i presti els serveis que se li encomanen.
- d) Les contraprestacions que els ens locals efectuen amb càrrec a llurs pressupostos, en els termes dels convenis de col·laboració signats entre ambdues parts.
- e) Els rendiments procedents dels béns i dels drets propis o adscrits.
- f) Els ingressos que obtingui per la prestació dels seus serveis, projectes o actuacions.
- i) Els préstecs que se li concedeixen.
- j) Les subvencions, les donacions i qualsevol altra aportació voluntària d'entitats i particulars.
- k) Els altres recursos que li corresponguin d'acord amb la normativa vigent.

D'acord a la memòria general, l'origen dels ingressos procediran bàsicament en un primer moment de les transferències de crèdit i s'aniran ampliant amb l'avenç en la implementació de l'Agència. No obstant això, no s'aporta cap detall dels ingressos previstos de la nova agència en un escenari que inclogui el seu desplegament i possibiliti l'anàlisi.

Aquesta informació és necessària per a l'avaluació de quina és la tipologia més adient del nou ens; atès que si l'entitat principalment es finança amb ingressos derivats de les seves activitats, li correspondrà clarament la forma d'entitat de dret públic sotmesa a l'ordenament jurídic privat, però si els seus ingressos provinguessin principalment de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, aparentment podria encaixar-li la forma jurídica d'organisme autònom administratiu.

-Criteri de control efectiu: l'avantprojecte de llei estableix com a òrgans de govern el Consell de Govern i la Presidència, i com a òrgan executiu la Direcció.

L'avantprojecte de llei determina que el Consell de Govern està integrat per:

- a) La Presidència, que correspon a la Presidència de l'Agència. Aquest càrrec l'exerceix la persona titular del departament competent en matèria de serveis socials.
- b) Dues vocalies en representació del departament competent en matèria de serveis socials, que designa la persona titular del departament.
- c) Una vocalia en representació del departament competent en matèria de salut, que designa la persona titular del departament.
- d) Una vocalia que designa l'òrgan de participació que s'estableixi d'acord amb l'article 41.2 d'aquesta llei.
- e) Una vocalia que designa el Comitè d'Avaluació de Necessitats dels Serveis Socials.
- f) Una vocalia en representació de cadascun de la resta de departaments que encarreguin a l'Agència la prestació de serveis de la seva competència.

La Secretaria, amb veu i sense vot, que designa la Presidència entre el personal de l'Agència.

La Direcció de l'Agència Pública de Serveis Socials de Catalunya assisteix a les reunions del Consell, amb veu i sense vot.

El Consell de Govern designa per majoria, entre les seves vocalies, una vicepresidència que supleix, si escau, la Presidència.

La representació de la Generalitat tindria majoria absoluta de vot en el Consell de Govern de l'Agència.

Criteri de viabilitat econòmica i financera:

D'acord amb el que estableix l'acord de Govern de 10 de juliol de 2012, en la creació d'una entitat caldrà justificar en la memòria que ha d'acompanyar l'avantprojecte de llei que l'Agència és viable econòmica i financerament mitjançant la realització d'una anàlisi econòmica i financera en un horitzó temporal no inferior a quatre anys o a l'abast pluriennal de les aportacions realitzades per la Generalitat de Catalunya, que inclogui, com a mínim, la descripció de mitjans i recursos necessaris tant personals com materials, les inversions i finançament previstos, la projecció del compte de resultats i del projecte d'inversió i de finançament.

A la Memòria d'avaluació de l'impacte es detalla que les funcions de l'Agència com a entitat proveïdora de serveis de titularitat pública de la Generalitat de Catalunya és una funció que actualment ja està duent a terme el Departament de Drets Socials, i que es produirà una transferència econòmica del Departament pel programa pressupostari de Promoció de l'autonomia personal cap a la nova entitat. S'estima que l'entrada en vigor de l'Agència es dugui a terme el 2025.

S'explica que a nivell de recursos humans, l'Agència estarà formada principalment pel personal dels centres de titularitat pública actualment adscrits al Departament de Drets Socials, que es detalla a l'Annex I per centre i àmbit, essent un total de 1.672 efectius. Per a la despesa derivada dels Centres Propis, s'ha estimat la despesa de personal en base a la previsió de despesa del 2023, i les despeses corrents i d'inversió en base al pressupost del 2023 per aquests capítols. El càlcul s'ha fet tenint en compte la suma d'aquestes despeses per a cadascun dels 17 centres de titularitat pública, i que passaran a formar part de la nova Agència.

Adicionalment, es proposa la creació d'un Equip Central que assumirà les funcions de direcció, gestió i coordinació dels serveis que ofereix l'Agència, i que es proposa que estigui format inicialment per 10 persones: 1 director/a, 4 responsables d'àmbit (àmbits a determinar), 1 economista, 1 jurista i 3 administratius.

D'acord a les hipòtesis, s'estima les despeses dels tres primers anys de funcionament de l'Agència tindran el detall següent:

		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

Aquesta unitat directiva considera que la informació que s'ha aportat és insuficient per a l'anàlisi de la viabilitat econòmica i financera de la nova entitat, atès que caldria un major detall dels diversos conceptes de despesa (que s'afegiria al detall dels ingressos esmentat al punt anterior) en un horitzó mínim de 4 anys.

Tot i això, de la informació aportada fins els moment sorgeixen determinats dubtes, com són:

- En la memòria d'avaluació de l'impacte es detalla que es produirà una transferència econòmica del Departament pel programa pressupostari 315 (Promoció de l'autonomia personal) cap a la nova entitat. D'acord a les memòries per programes del pressupost de la Generalitat de l'exercici 2023, el personal amb assignació a aquest programa són un total de 1.975 efectius, sensiblement superior a les 1.672 persones que s'han inclòs en la memòria d'avaluació, diferència que s'hauria d'explicar. Addicionalment, s'hauria de detallar quina és la destinació prevista de les persones que fins al moment de la posada en marxa de l'agència realitza les tasques de gestió i coordinació dels centres propis.
- Únicament s'ha considerat la despesa dels equips dels centres propis corresponents al programa Promoció de l'autonomia personal, però la resta d'equipaments titularitat del Departament de Drets Socials, com per exemple, els Centres residencials d'Atenció a la Infància i l'Adolescència -que aparentment podrien tenir característiques similars en quant a la gestió dels recursos humans- no s'han inclòs. Seria convenient explicitar el motiu.

Consideracions

1. Com a representació dels departaments de l'Administració de la Generalitat en el Consell de Govern, s'hauria d'incloure la previsió que una de les vocalies estigui ocupada per un representant del departament competent en matèria de finances.
2. L'article 50 de la proposta de l'avantprojecte determina que el patrimoni de l'Agència Pública de Serveis Socials de Catalunya el constitueix el patrimoni adscrit i el propi. El patrimoni adscrit l'integren els béns i els drets que la Generalitat o una altra administració adscriu a l'Agència.

Atès que la funció prevista de l'Agència com a entitat proveïdora de serveis de titularitat pública de la Generalitat de Catalunya ja s'està duent a terme actualment per part del Departament de Drets Socials, seria convenient preveure una disposició addicional que determini l'adscripció a l'APSS-Cat dels béns de l'Administració de la Generalitat afectats a aquestes funcions. També s'hauria d'explicitar que els béns de domini públic conserven aquesta naturalesa així com les exempcions fiscals i econòmiques que tinguin reconegudes; i fer constar que el decret d'aprovació dels estatuts de l'Agència ha de concretar els béns objecte d'adscripció i el procediment amb què s'ha de formalitzar, que necessàriament n'ha de reflectir la valoració econòmica.

Addicionalment s'hauria de preveure que els béns mobles que estan actualment destinats a les funcions que realitzarà l'APSS-Cat s'incorporin a tots els efectes com a patrimoni propi de l'Agència; i que el Departament d'Economia i Hisenda, el Departament de Drets Socials l'Agència Pública de Serveis Socials de Catalunya hauran de formalitzar l'acta de lliurament i recepció dels béns.

3. La disposició transitòria segona estableix que es manté la vigència dels contractes, els concerts socials, les gestions delegades i les assignacions directes, així com els convenis interadministratius per a la prestació de serveis, formalitzats a l'empara de la normativa anterior, que es continuaran regint per la normativa que els era aplicable fins al venciment de la seva durada i, si escau, les pròrrogues.

D'aquest redactat no s'infereix de manera unívoca si l'APSS-Cat se subroga en la posició jurídica de tots els drets i les obligacions de l'Administració de la Generalitat afectats a les funcions que exerceix l'Agència, per la qual cosa considerem que la Llei hauria d'incloure un article de subrogació universal que ho determini expressament, és a dir, que l'Agència es subroga en els drets i obligacions de l'Administració de la Generalitat afectats a les funcions que formen part del seu objecte.

4. Amb relació a les funcions del Consell de Govern de l'Agència definides a l'article 44.2, està duplicada l'aprovació dels comptes i la memòria de gestió, atès que consta tant a la lletra d) com a la i).
5. Tant la disposició transitòria segona com tercera tenen el mateix títol "Règim transitori de prestació de serveis". Recomanem la seva diferenciació, tenint en consideració que la disposició transitòria tercera únicament es refereix al personal que actualment porta a terme funcions que seran assumides per l'APSS-Cat.

Conclusions

Si es tenen en compte les consideracions expressades prèviament, la Direcció General del Patrimoni de la Generalitat de Catalunya, en l'àmbit de les seves competències, informa favorablement la proposta d'avantprojecte de Llei, sense perjudici de l'informe que puguin emetre els altres òrgans competents.

El sub-director general de Seguiment
d'Entitats i Participacions de la Generalitat

Joan Manuel Espuelas Puigdollers

Vist i plau
El director general del Patrimoni
de la Generalitat de Catalunya

Josep Maria Aguirre i Font