

INFORME

Que s'emet en compliment d'allò que preveu l'article 63 i 68 del text refós de la Llei de Finances Públiques de Catalunya, sobre l'avantprojecte de llei dels instruments de provisió del Sistema Públic de Serveis Socials (Exp. SIG23DSO1521)

1. Antecedents

L'article 166 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya atribueix a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de serveis socials, que inclou, entre d'altres, la regulació i l'ordenació de l'activitat de serveis socials, i la regulació i l'ordenació de les entitats, els serveis i els establiments públics i privats que presten serveis socials a Catalunya.

La Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials, a l'article 2 configura un sistema públic de serveis socials, articulat a partir d'una cartera de serveis socials, que està integrat pels serveis socials de titularitat pública i els de titularitat privada, acreditats i concertats per l'Administració. Tots aquests serveis configuren conjuntament la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública.

2. Justificació de la proposta

La disposició final segona de la 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, 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

L'avantprojecte de llei que es tramita consta de 56 articles distribuïts en tres títols, sis disposicions addicionals, tres de transitòries, una de derogatòria i dues disposicions finals. Els 3 títols corresponen a:

- el primer títol estableix disposicions generals,
- el segon regula la provisió de serveis socials,
- el tercer crea i regula l'Agència Pública de Serveis Socials de Catalunya.

D'acord amb el que figura a l'expedient, l'Avantprojecte de llei dels instruments de provisió del Sistema Públic de Serveis Socials té per objecte regular tres aspectes principals:

1. Definir els elements essencials sobre la participació de les entitats privades en la provisió dels sistemes de serveis socials i establir un sistema flexible de provisió de serveis en què es potencia, com a cooperador del sistema, el paper del tercer sector social, sense ànim de lucre i amb finalitats de solidaritat en la prestació de determinats serveis socials. Es regulen de manera sistemàtica i completa les diferents modalitats d'acció concertada i es regulen determinats elements directament vinculats a la qualitat dels serveis i a la seva planificació i avaluació.
2. Crear l'Agència Pública de Serveis Socials de Catalunya, com a entitat de dret públic subjecta al dret privat 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.
3. Regular la figura del bo d'impacte social, com a fórmula innovadora orientada a la retribució en funció de la consecució de resultats, d'acord amb els objectius de polítiques socials prèviament establerts.

En relació a la provisió dels serveis socials, l'avantprojecte de llei preveu com a instruments de provisió dels serveis socials de totes les administracions públiques catalanes:

- Gestió directa
- Gestió concertada. La provisió dels serveis socials es realitzen a través de terceres persones, amb les modalitats següents:
 - o Concert social. Entitats d'iniciativa privada gestionen serveis socials en establiments o amb mitjans de titularitat privada
 - o Gestió delegada. Entitats d'iniciativa privada presten serveis socials en establiments de titularitat pública.
 - o Acció concertada amb una altra administració pública diferent de l'administració titular del servei.

La durada màxima de l'acció concertada es limita a 10 anys, si bé també preveu que el concert social pugui tenir per objecte el finançament de la construcció d'establiments i/o instal·lacions de les entitats d'iniciativa privada, ampliant-se en aquest cas el concert a un màxim de 40 anys. Els procediments previstos per a la selecció de les entitats privades que gestionaran els serveis públics són:

- La convocatòria pública, per a entitats d'iniciativa social i entitats mercantils, és el sistema ordinari de provisió.
- Acord directe, només previst per a entitats d'iniciativa social. Es pot emprar quan no sigui convenient per a l'interès públic promoure la concurrència pública per la naturalesa de la prestació, es justifiqui en el seu impacte social la solidaritat i no es distorsioni indegudament la competència.
- Procediment d'emergència, en supòsits excepcionals per proporcionar atenció immediata a persones en situació d'urgència social i vulnerabilitat quan hi hagi un perill greu per a la seva vida o integritat. La durada màxima de la resolució de provisió d'emergència és d'un any.

Adicionalment es preveu el conveni singular de cooperació quan el proveïdor de l'acció concertada en una administració pública és una altra administració pública. La durada màxima d'aquests convenis és de 10 anys.

En relació a l'Agència Pública de Serveis Socials de Catalunya, en la proposta de llei figura que:

- L'Agència és una entitat de dret públic de l'Administració de la Generalitat que s'adscriu al departament competent en matèria de serveis socials, amb l'objectiu de prestar 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, l'Agència 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'Agència sigui la responsable de, entre d'altres, gestionar els serveis que es presten mitjançant gestió directa en establiments socials de titularitat de la Generalitat de Catalunya; gestionar els altres serveis socials que la Generalitat de Catalunya o els ens locals li encarreguin mitjançant conveni; fomentar la cooperació i amb altres organismes que actuen en l'àmbit dels serveis socials; avaluar la qualitat assistencial i implementar actuacions necessàries per a la millora continua de la qualitat de la prestació dels serveis encomanats; o fomentar la recerca pública i la innovació en matèria de serveis socials.
- Les relacions entre l'Agència i el departament competent en matèria de serveis socials s'articula mitjançant contracte programa.
- Es preveu l'entrada en funcionament de l'Agència en el moment de l'entrada en vigor dels decret d'aprovació dels Estatuts, que han de ser aprovats en el termini de sis mesos des de l'entrada en vigor de la Llei.

En la disposició addicional primera es crea la figura del contracte d'impacte social, que es regeix per la normativa de contractes del sector públic, com un contracte de pagament per resultats per a la provisió de serveis socials, en el qual el pagament es vincula a l'assoliment d'uns resultats, destinat preferentment a finançar serveis experimentals, serveis de caràcter innovador o que les necessitats específiques de finançament ho justifiquin.

3. Documentació que consta a l'expedient

- Proposta d'acord del Govern (versió 7).
- Memòria general signada, el 22 de novembre de 2023, pel Secretari General del Departament de Drets Socials.
- Informe econòmic d'impacte pressupostari, signat el 15 de novembre de 2023, per Subdirector General de Planificació i Gestió Pressupostària del Departament de Drets Socials.
- 1a Memòria d'avaluació de l'impacte de la proposta, signada el 22 de novembre de 2023, pel Secretari General del Departament de Drets Socials.
- 2a Memòria d'avaluació de l'impacte de la proposta, signada el 21 de desembre de 2023, pel Secretari General del Departament de Drets Socials.
- Informe de l'Institut Català de les Dones, signat el 13 de novembre de 2023, sobre la proposta que es tramita.
- Informe de l'Assessoria Jurídica del Departament de Drets Socials, signat el 25 de desembre de 2023, sobre la proposta que es tramita.
- Informe de la Direcció General de Pressupostos, de 24 de novembre de 2023, sobre la proposta que es tramita.
- Informe de la Direcció General del Patrimoni, de 4 de desembre de 2023, sobre la proposta que es tramita.
- Edicte de 15 de desembre de 2023, publicat al DOGC el 28 de desembre de 2023, pel qual se sotmet a informació pública l'Avantprojecte de llei que es tramita.
- Informe sobre l'Avantprojecte de llei de la Direcció General de Contractació Pública signat el 25 de gener de 2024
- Memòria de les observacions i al·legacions presentades de l'avantprojecte de llei que es tramita sense signar.
- Certificat, de 23 de novembre de 2023, de la secretària del Consell General de Serveis Socials conforme en la reunió del Ple de 16 de novembre de 2023, s'ha informat als membres del Ple del Consell General de Serveis Socials de l'Avantprojecte de llei dels instruments de provisió del Sistema públic de serveis socials de Catalunya.
- Certificat de la Secretaria General de l'Ajuntament de Barcelona conforme en la comissió de govern de 7 de desembre de 2023 s'aprova informar el posicionament de l'Ajuntament de Barcelona en relació amb la iniciativa normativa que es tramita en els termes de l'informe elaborat pels serveis jurídics municipals.
- Informe jurídic de l'Ajuntament de Barcelona sobre la proposta normativa que es tramita, signat el 19 d'octubre de 2023.

No consta a l'expedient:

- Informe de la Subdirecció General d'Organització de l'Administració i del Sector Públic.
- Informe de la Subdirecció General d'Assessorament Jurídic, de la Direcció General de la Funció Pública
- Informe de l'Autoritat Catalana de la Defensa de la Competència
- Informe del Consell General de Serveis Socials
- Informe de la Comissió de Govern Local
- Dictamen del Consell de Governs Locals
- Dictamen del Consell de Treball Econòmic i Social de Catalunya

4. Consideracions

Primera. L'informe de la Intervenció General, d'acord amb el que disposa el Reglament de la funció interventora, és l'últim dels que s'han de produir necessàriament en l'expedient i, per tant, es necessari que, per a la seva emissió, l'expedient estigui complet. Tal i com s'indica en l'informe de l'Assessoria Jurídica del Departament de Drets Socials, cal incorporar a l'expedient els informes indicats en l'apartat 3, que no hi consten.

Segona. Aquesta Intervenció considera que l'avantprojecte de llei que es tramita incorpora aspectes que no estan degudament motivats en l'expedient, com ara:

- que no es requereixi acreditació per ser proveïdors de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública a les entitats que tinguin la consideració d'administració pública.
- L'exempció de l'obligació a les entitats de serveis socials proveïdors de la Xarxa de Serveis Socials d'instal·lar una placa acreditativa de la seva condició de proveïdora.
- La preferència de l'acció concertada cap a les entitats d'iniciativa social, prevista a l'article 13.4, sota els principis de publicitat, transparència i no-discriminació; o
- El sistema de selecció diferenciat com a entitats proveïdors de serveis socials en el cas d'administracions públiques, previst en l'article 27.

Tercera. L'article 5.8 de la proposta indica que les entitats de serveis socials acreditades també poden col·laborar amb l'Administració en el desenvolupament d'establiments i instal·lacions per a la provisió de serveis socials, sense que s'indiqui a l'expedient en què pot consistir aquesta col·laboració i quines podrien ser les seves implicacions.

Quarta. En l'article 6.4 s'indica que les entitats de serveis socials proveïdors de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública estan subjectes al control de caràcter financer i de qualitat; i en l'article 13, s'indica que és públic el control de l'acció concertada. Es considera que caldria incorporar a l'expedient un aclariment sobre qui realitza el control financer i de qualitat, previst a l'article 6, atès que queda indeterminat; i es concreti el control previst en l'article 13.

Cinquena. L'article 15.4 preveu que el concert social pugui tenir per objecte també la construcció, i el finançament d'establiments i instal·lacions de serveis socials de les entitats privades. El fet que mitjançant el concert social es financin inversions d'entitats privades, està desvirtuant la pròpia figura del concert. Aquest finançament s'ha de vehicular com a una subvenció de capital, seguint el procediment previst a la normativa.
Aquest fet, a més, distorsiona els principis de la pròpia norma en dos aspectes. Les entitats privades que reben finançament per a les seves infraestructures veuen ampliar la durada màxima del concert de 10 a 40 anys, i d'acord amb l'article 17, tenen prioritat en les convocatòries per a la provisió de serveis socials.

Sisena. En relació a l'article 22.2, relatiu a la composició del Comitè de Provisió de Serveis Socials, com a òrgan encarregat de fer l'avaluació i les propostes relacionades amb la provisió dels serveis socials mitjançant el concert social o la gestió delegada, aquesta Intervenció considera que, per la separació de funcions, entre les vocalies no hauria de figurar una persona en representació de la unitat competent en matèria d'intervenció, i proposa el redactat alternatiu següent per aquesta vocalia:
Una persona que tingui atribuïdes funcions relatives al control econòmic pressupostari.

Setena. A l'article 29.1, en relació amb la modificació dels acords d'acció concertada, aquesta intervenció considera que, per a major seguretat jurídica en el cas de més d'una modificació, caldria afegir la referència al preu inicial, per tant, proposa que s'indiqui "... fins a un màxim del 50% del preu inicial que es preveu en l'acord de formalització..."

Vuitena. L'article 37.2 preveu que les entitats proveïdors del servei puguin efectuar el cobrament de l'aportació econòmica de les persones usuàries pels serveis no gratuïts, per compte i en nom de l'Administració pública, incloent les gestions necessàries encaminades al cobrament efectiu, i que les quantitats recaptades es puguin considerar com a cobrament a compte de la contraprestació econòmica del concert social o de la gestió delegada i deduïbles de la facturació que l'entitat proveïdora ha de presentar a l'administració pública.
Cal tenir present que els cobraments procedents de les persones usuàries pels serveis no gratuïts són preus públics, i cal separar clarament els ingressos de les despeses per a una correcta imputació pressupostària.

Novena. En un marc de racionalització, segons els mandats parlamentaris (article 61 de la Llei 2/2021, del 29 de desembre, de mesures fiscals, financeres, administratives i del sector públic), cal justificar adequadament la necessitat de crear una nova entitat. El pla de simplificació previst en la norma dona com a criteris, entre d'altres, prioritzar la concentració d'estructures i serveis que permetin generar economies d'escala, mitjançant la fusió d'entitats o d'altres modificacions estructurals.

En aquest sentit, la creació d'una nova entitat aniria totalment en contra de l'objectiu d'aquest mandat. No es considera necessari crear una nova estructura per assolir els objectius previstos, si aquesta activitat ja s'està fent des del propi Departament i la seva creació genera un cost addicional superior a 700.000 euros anuals. No s'acredita mitjançant una anàlisi cost benefici en termes econòmics i socials d'aquesta necessitat.

Desena. El contracte programa és un instrument estratègic i de gestió entre l'Administració de la Generalitat i una entitat del sector públic, per tant qualsevol relació entre els departaments de la Generalitat o entitats del sector públic amb l'entitat que subscriu el contracte programa, s'ha d'encabir necessàriament en el marc de l'esmentat contracte programa.

Onzena. Si bé l'avantprojecte de llei, en l'article 56, recull el règim comptable de l'Agència Pública de Serveis Socials de Catalunya, no recull el règim de control de l'Agència.

Dotzena. La disposició addicional primera recull el contracte d'impacte social per finançar serveis experimentals o de caràcter innovador. Es considera que aquesta nova modalitat de provisió de serveis no està prou concretada en la memòria justificativa (possible casuística o abast); i la previsió del finançament privat d'un inversor, podria configurar-la com a una col·laboració publico-privada, que requerís autoritzacions preceptives prèvies, d'acord amb la normativa vigent.

Tretzena. La disposició addicional quarta preveu l'equiparació salarial dels professionals de les entitats proveïdores de serveis socials amb el personal de l'Administració de la Generalitat de Catalunya. Aquesta equiparació prevista tindria com a conseqüència un increment el dèficit de la Generalitat de Catalunya, atès que implicaria un increment de l'import de l'activitat concertada.
El mateix efecte tindria la modificació de l'article 98 de la Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials, previst en la disposició addicional sisena, que incorpora una nova lletra a l'article, i busca garantir l'evolució del salari del personal dels serveis socials que presten les entitats proveïdores d'acord amb l'evolució de les retribucions del sector públic.

Catorzena. Es recomana introduir en el text normatiu la referència a l'aprovació per part del Govern en el casos previstos per la normativa pressupostària i que impliquen un compromís de despesa plurianual (planificació de l'acció concertada o acords de l'acció concertada).

5. Conclusió

A la vista de l'expedient, aquesta Intervenció General no pot informar favorablement la proposta que es tramita.

Barcelona,

David Canada 2024.02.12
Zapater 09:09:31
+01'00'

Interventor general