

Consell de Ciutat

Entre la Ciutadania i el Govern

DICTAMEN

COOPERACIÓ PUBLICOPRIVADA

Aprovat al plenari del 11 de març de 2019

Índex

| | |
|---|-----------|
| 1. Introducció | 3 |
| 2. Síntesis de les ponències | 5 |
| 3. Recomanacions | 8 |
| 4. Annexos | 10 |
| Annex 1. Composició de la comissió..... | 10 |
| Annex 2. Relació de documentació..... | 12 |

1. Introducció

Aquest dictamen sorgeix, des de l'interès expressat pel Consell de Ciutat, de la necessitat d'analitzar com es duu a terme la cooperació publicoprivada en la prestació dels serveis i de proposar millores sobretot en l'atenció a les persones. Tenint en compte que l'externalització d'aquests serveis públics (que no és el que s'entén per privatització), tal com recomana la Directiva 2014/24/UE del Parlament Europeu, l'han de dur a terme preferentment entitats del tercer sector social de Catalunya i de l'economia social, entitats del tercer sector cultural i entitats petites o de voluntariat sense ànim de lucre així com les PIME **sense perdre el seu caràcter públic**. Tal com indica la Directiva europea, aquesta cooperació millora l'eficiència i la sostenibilitat i garanteix la qualitat del servei posant les persones al centre.

Per facilitar la definició dels objectius d'aquest grup de treball, s'ha fet servir la plataforma de participació Decidim.barcelona que ofereix eines tecnològiques i avançades en la presa de decisions. És destacable que és la primera vegada que un òrgan de participació formal de l'Ajuntament de Barcelona utilitza aquesta plataforma virtual, en la seva funcionalitat de moderació. Aquesta plataforma ha permès: fer propostes, crear debat, generar trobades, recollir actes, relacionar les propostes amb les trobades i facilitar la interacció constant entre els i les membres.

Així doncs, la primera sessió de treball es va dedicar a la formació dels seus i les seves membres tenint en compte les dificultats tecnològiques inicials.

El desplegament de la prova pilot al Decidim.barcelona inclou tres fases:

1. Fase de debat per a la definició dels objectius.
2. Fase de propostes per programar les sessions i triar els i les ponents.
3. Fase de sessions presencials.

Entre les diferents trobades presencials, s'habilita la possibilitat de poder obrir debats virtuals que recullin els temes plantejats i hi aprofundeixin, de manera que es consolidin dinàmiques de coproducció i s'integri la plataforma Decidim al dia a dia del mateix grup.

Com a resultat d'aquesta primera fase es defineixen els aspectes següents, que marcaran les línies de treball d'aquest grup en línia amb la Directiva europea:

- ✓ Concretar els **avantatges de les empreses d'economia social i del tercer sector** i les entitats sense ànim de lucre en la contractació pública.
- ✓ Promoure l'**externalització dels serveis públics** com un instrument de millora de les

polítiques públiques.

- ✓ Considerar els **criteris d'adjudicació** en els serveis anomenats d'atenció a les persones.

Cal afegir que a la segona fase s'acorda la invitació dels i les ponents següents:

- 21 de gener, **Jordi Ayala**, gerent de Presidència i Economia / Jordi Martí, gerent municipal
- 28 de gener, **Laia Grabulosa**, directora tècnica / Joan Segarra, president de la Confederació Empresarial del Tercer Sector Social de Catalunya
- 11 de febrer, **Ángel Hermosilla**, gerent de l'Àrea Institucional de PIMEC

Inicialment es va buscar una composició de les ponències que tendís a la paritat de gènere, però finalment, per problemes d'agenda, no va ser possible.

16 oct. 17-31 oct. 1-25 nov. 10 des. 22 gen. 28 gen. 11 feb. 19 feb.

DICTAMEN

**Sessió
presencial
formativa**

**Decidim
format
prova**

**Decidim
proposta
objectius**

**Sessió
presencial
Definició
objectius**

**Ponència
Jordi
Ayala**

**Ponència
Joan
Segarra**

**Ponència
Ángel
Hermosilla**

Tancament

2. Síntesis de les ponències

JORDI AYALA, gerent de Presidència i Economia

El context actual de l'economia social i solidària a Barcelona està basat en un model de corresponsabilitat entre l'Administració pública i l'economia social que prioritza el projecte social i no el rendiment.

L'àmbit de cooperació directa es produeix a través de la Taula del Tercer Sector, amb les finalitats següents:

- › Conèixer i compartir informació sobre les polítiques municipals.
- › Elaborar diagnòstics compartits.
- › Coproduir polítiques públiques.
- › Avançar en la compra pública responsable.

Les polítiques i els instruments per a la consecució dels objectius de cooperació són:

- › Polítiques de desenvolupament de proximitat.
- › Pla d'impuls de l'economia social i solidària, amb el disseny d'un pla de finançament de subvencions retornables per cobrir els riscos de fallida a les entitats de banca ètica.
- › Estratègia de consum.
- › Economies de les cures, que, en termes de temps, causen un gran impacte.
- › Contractació pública responsable, que és la principal eina de fer polítiques econòmiques i condueix a un canvi de paradigma en l'actuació del Govern.

Aquest paradigma de cooperació està impulsat per la intenció de millorar la contractació pública, segons els criteris establerts en el nou decret:

- › Drets laborals: salaris justos, estabilitat de la plantilla, manteniment de les condicions del conveni i subrogació de la plantilla.
- › Drets socials: igualtat de gènere, diversitat funcional i conciliació corresponsable.
- › Drets econòmics: pagament al subcontractista i valoració equilibrada del preu i la qualitat.
- › Drets ambientals: instruccions tècniques ambientals.

D'altra banda, obliga l'empresa a: subcontractar empreses d'economia cooperativa, social i solidària; fer compra pública i ètica d'articles provinents del comerç just; prendre mesures a favor d'una empresa amb responsabilitat social corporativa, i presentar la declaració responsable que no es treballa amb paradisos fiscals il·legalment.

Segons els resultats de l'aplicació d'aquesta nova política d'economia social, es reflecteix l'increment positiu del nombre de proveïdores, empreses amb seu social a la ciutat, persones físiques (autònoms) i societats sense ànim de lucre amb les quals es treballa.

La part millorable és el seguiment i l'avaluació, en la qual s'han de definir criteris de qualificació del contracte.

JOAN SEGARRA, Presidència de la Confederació Empresarial del Tercer Sector Social de Catalunya

El conjunt de les entitats del tercer sector social ha treballat en la creació d'un model de col·laboració en la gestió dels serveis públics d'atenció a les persones, que per sobre de qualsevol altra consideració ha de garantir la protecció dels drets socials, l'interès general i la qualitat de l'atenció.

La importància dels serveis d'atenció a les persones radica en el fet que és un àmbit d'actuació especialment sensible, a causa de la vulnerabilitat dels col·lectius als quals s'adreça i a la funció que desenvolupen, de manera que han de ser garants dels drets de la ciutadania.

Destaca la necessitat de prioritzar, en la selecció dels proveïdors, les qüestions de qualitat, de continuïtat, d'accessibilitat i de consideració de les necessitats específiques de les persones usuàries, sobretot les més desvalgudes, per sobre de consideracions merament econòmiques. En aquest sentit, considera que la gestió dels serveis públics d'atenció a les persones s'han de regular al marge de la Llei de contractes del sector públic.

Els elements clau del model proposat són els següents:

1. Garantir la protecció dels drets socials, l'interès general i la qualitat de l'atenció a les persones, sobretot les més vulnerables.
2. Reconèixer l'especificitat i la rellevància dels serveis d'atenció a les persones i assegurar-ne la cobertura.
3. D'acord amb la normativa europea i estatal, articular la gestió dels serveis d'atenció a persones a través de l'acció concertada com a fórmula no contractual.
4. Garantir al màxim el retorn social dels recursos públics, segons la gestió solidària sense ànim de lucre.
5. Limitar clarament l'interès econòmic dels operadors que accedeixin a l'acció concertada.
6. Basat en el diàleg i la corresponsabilitat per assolir uns objectius compartits: defensar els drets socials i la millora de la qualitat de vida de la ciutadania.

La fonamentació jurídica per implementar la nova proposta es basa en el que estableix "la consideració setena de la Directiva 2014/24/EU i la consideració sisena de la Directiva 2014/23/EU, en relació amb l'article 14 del Tractat fundacional de la Unió Europea i el protocol 26 sobre els serveis d'interès general, els serveis socials regulats a la Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials, es podran gestionar mitjançant fórmules no contractuals".

ÀNGEL HERMOSILLA, gerent de l'Àrea Institucional de PIMEC

El concepte de cooperació publicoprivada (d'ara endavant, CPP) ha canviat al llarg de la història. Per definir-ho, es pren com a referència la proposta d'Albert Serra, 2018, següent:

“La CPP inclou tots aquells processos de creació de valor públic que es realitzen sota la titularitat del sector públic i sota la seva garantia de provisió i que inclouen en el seu procés de prestació moltes o algunes aportacions del sector empresarial o del sector social”.

Destaca tres moments clau en l'evolució d'aquest concepte. Durant la revolució del segle XVIII la cooperació publicoprivada es limita a l'acció dels estats. A finals del segle XIX i sobretot a mitjans del segle XX s'inicia una nova forma d'entendre el paper de l'estat: l'estat del benestar. Després de la crisi dels anys 2007 i 2008 i l'impacte que produeix en la societat, calen nous plantejaments de relació publicoprivada, en un entorn de més vigilància de l'economia.

Actualment, la relació és cada dia més intensa i interdependent a tots els àmbits (local, global...). El sector públic i el sector privat es necessiten i es complementen.

Les relacions entre públic i privat continuen sent objecte d'una anàlisi social molt crítica perquè existeix l'assimilació d'aquesta relació a la privatització i, d'altra banda, a les pràctiques perverses, en certs països, que prioritzen objectius aliens als valors públics.

Històricament, Catalunya ha estat un referent avançat en la CPP. Per exemple, en el cas dels Jocs Olímpics del 1992, també pel seu important teixit associatiu i de fundacions, i les múltiples iniciatives i experiències en salut, infraestructures, àmbit social, ensenyament, seguretat...

En aquesta línia, proposa tres reflexions per avançar en el futur de la CPP:

- És un instrument estratègic basat en les capacitats diferenciades i en la seva complementarietat, dels agents economicosocials, per optimitzar les polítiques públiques.
- Necessita entorns institucionals i corporatius adequats (seguretat jurídica i econòmica, legitimitat política i social, objectius explícits...).
- Exigeix aprenentatge i canvis en les cultures: nous desenvolupaments.

L'aposta de la PIMEC per a aquesta col·laboració es desenvolupa en tres grans àrees d'actuació.

- Normativa: destaca la col·laboració en la Llei de morositat i règim sancionador.
- Impuls d'activitat economicoempresarial: fonamentalment facilitant la conciliació i la formació.
- Impuls d'iniciatives socials i d'altre tipus amb programes com “Consolida't” i “Estratègia per l'ocupació de Barcelona 2016-2020”.

3. Recomanacions

Entenem que l'externalització d'un servei públic no implica la seva privatització. És a dir, l'Administració pública externalitza el servei i l'entitat sense ànim de lucre o l'entitat privada (sigui tant d'iniciativa social com mercantil) n'han de garantir el funcionament correcte, però el servei continua sent de titularitat pública.

A continuació es recullen les recomanacions del grup:

- 3.1. **Prioritzar des de l'Administració pública la concertació amb les entitats del tercer sector social de Catalunya**, entitats del tercer sector cultural i entitats petites o de voluntariat sense ànim de lucre com a model de col·laboració preferent en la prestació de serveis d'atenció a les persones, de manera que es destaquï la tasca que aquestes ja desenvolupen i d'acord amb la Directiva 2014/24/UE del Parlament Europeu.
- 3.2. **Avançar cap a un sistema d'acreditació/homologació** de les petites o mitjanes empreses (PIME) i també d'aquelles altres que siguin sense ànim de lucre, per diferenciar-se en la contractació pública en general. Els elements clau que probablement hauria de tenir en compte aquesta acreditació són territori, expertesa, capacitat i professionalitat, millorant la responsabilitat i les clàusules socials, ja que aquestes han de marcar la gestió de qualitat dels serveis (*).
- 3.3. **Les administracions s'haurien de dotar dels mitjans de control mixtos** (administració, entitats i externs) per vetllar per la qualitat de la prestació dels serveis, reduint la burocratització per obtenir la millor eficiència en el seguiment de l'execució dels contractes i/o les subvencions.
- 3.4. **Es demana fer un estudi de l'estructura de costos reals del servei** (costos de subrogació, igualtat, innovació, sistemes d'informació, qualitat, auditories, prevenció de riscos, absentismes, impacte social...) que s'ofereix en el moment d'elaborar el plec de condicions, marcant paràmetres d'eficiència i eficàcia, que en la contractació actualment no es preveuen prou. Cal fer valer l'eficàcia perquè l'eficiència no sigui zero i per evitar el *dumping*.
- 3.5. **Potenciar des de les administracions públiques que els tècnics i les tècniques** siguin coneixedors de totes les possibilitats legals en la contractació perquè ho puguin trametre en l'elaboració dels plecs de condicions: formació continuada.

- 3.6. **Millorar les condicions laborals dels treballadors i treballadores encarregats de la prestació dels serveis a través de les millores pactades en cada conveni marc** de cada col·lectiu. En cap cas s'hauria de pretendre recollir aquestes millores laborals a través de condicions de millora en els plecs de condicions, ja que en aquests casos només es generen greuges comparatius entre professionals del mateix col·lectiu. En aquesta mateixa direcció, és important arribar a acords amb els sindicats, que estiguin centrats en aquestes millores de les condicions dels convenis col·lectius i que els pressuposts de licitació vagin en concordança amb els acords presos en les negociacions col·lectives.
- 3.7. Es destaca com a element molt important en **la contractació pública la reducció de la morositat** (si bé l'Ajuntament de Barcelona paga a 30 dies). En els casos en què l'Administració paga puntualment, el problema radica en la subcontractació de la prestació dels serveis. És a dir, l'empresa subcontractada podria acabar cobrant al cap de 400 dies, fet que en posaria en risc la viabilitat.
- 3.8. Demanem que les **licitacions adequin el volum dels lots, en funció de les dimensions de les entitats del territori** (en l'àmbit de barri, districte o ciutat).
- 3.9. **Impulsar una reforma de la Llei de mecenatge** que ajudi a potenciar el finançament privat en general tenint en compte les entitats culturals, sobretot les petites, perquè puguin desenvolupar la seva identitat i continuïtat per lluitar contra la bretxa cultural i la pobresa cultural i facilitar l'accés a la cultura de totes les capes socials.
- 3.10. **Fer valer l'important paper que té el voluntariat en el tercer sector social i cultural i en les petites entitats sense ànim de lucre de Catalunya.** També cal destacar la possible coexistència del voluntariat amb la professionalització de determinats rols, en algunes entitats. Un element més que cal tenir en compte és reconèixer que l'activitat pròpia del voluntariat té associada una despesa, tant pel que fa a la coordinació com a la formació.
- 3.11. Es demana **impulsar la creació i l'aprovació d'un nou marc legal del sistema de contractació en l'àmbit de Catalunya** capaç de regular tots aquests aspectes anteriorment esmentats. Aquest nou marc es reflecteix a través de l'aprovació de la nova norma que s'està tramitant actualment al Parlament de Catalunya. En tràmit parlamentari el projecte de Llei de contractes de serveis a les persones (tram. 200-00003/12).

El dia 27 de febrer es va presentar aquest dictamen a la Comissió Permanent del Consell de Ciutat i es va acordar donar-li tràmit, de manera que es van traslladar les recomanacions que conté al proper Plenari previst per al dia 11 de març, per a la seva consideració i aprovació, si escau.

Paral·lelament al vistiplau de la seva tramitació, es va considerar que seria necessària la continuació del grup de treball de Cooperació Publicoprivada durant l'any 2019 per aprofundir en aspectes no previstos en aquest dictamen, com són el del règim fiscal i el mecenatge.

() Possibles clàusules socials:*

- *Inclusives o d'inclusió laboral: promoció de l'ocupació per a determinats col·lectius: dones, persones amb discapacitat, persones en situació o risc d'exclusió...*
- *Laborals o de qualitat de les condicions de treball: promoció d'unes millors condicions laborals (estabilitat, conciliació de feina i família...).*
- *Verdes o sostenibles: promoció de la reducció de l'impacte ambiental.*
- *Solidàries o de suport a la comunitat: promoció de la solidaritat, el desenvolupament local i la cultura local (comerç just, economia social, llengua i cultura...).*
- *Ètiques o de gestió ètica: promoció de la transparència empresarial, de les certificacions de qualitat, de la cooperació interempresarial...*

4. Annexos

Annex 1. Composició de la comissió

Membres del grup de treball

| | |
|------------------------|---|
| Alejandro Goñi | PIMEC |
| Àngels Guiteras | ABD |
| Delfí Cosialls | Registre ciutadà |
| Jesús Delgado | Fundació Pere Tarrés |
| Joan Bordetas | Consell Ciutadà del Districte 2, l'Eixample |
| Joan Vidal | Associació Músico-Cultural Mas Guinardó |
| Laura Rojas | Persona d'especial rellevància |
| Montse Morera | CAB |
| Pilar Rodríguez | ABD |
| Ramón Nicolau | Fundació Apip-Acam |

Ponents convidats

| | |
|-------------------------|--|
| Jordi Ayala | Gerent de Presidència i Economia |
| Joan Segarra | Presidència de la Confederació Empresarial del Tercer Sector Social de Catalunya |
| Ángel Hermosilla | Gerent de l'Àrea Institucional de PIMEC |
| Arnau Monterde | Coordinador Decidim i Innovació Democràtica |

Secretaria

| | |
|----------------------|-------------------------------------|
| Andreu Parera | Secretaria Consell de Ciutat |
| Alba Guerrero | Suport Secretaria Consell de Ciutat |

Annex 2. Relació de documentació i referències

Presentació Grup de treball de Cooperació Publicoprivada, Jordi Ayala

<http://www.conselldeciutat.cat/site/files/231/2019-01-22-gerencia-presidencia-ajuntament-bcn.pdf>

Presentació Tercer sector social i serveis públics d'atenció a les persones, Joan Segarra

<http://www.conselldeciutat.cat/site/files/231/2019-01-28-confederacio-tercer-sector.pdf>

Proposta legislativa del tercer sector social de Catalunya per a la construcció d'un nou model de col·laboració publicosocial

<http://www.conselldeciutat.cat/site/files/231/2019-01-28-presentacio-proposta-legislativa-nov-2018.pdf>

Presentació Cooperació publicoprivada (CPP): una perspectiva patronal, Ángel Hermosilla

<http://www.conselldeciutat.cat/site/files/231/presentacio-cooperacio-publico-privada.pdf>

Revista Econòmica de Catalunya. "La col·laboració publicoprivada", núm. 77, juliol del 2018

<http://www.coleconomistes.cat/Canales/Ficha.aspx?IdMenu=1e333773-ef9d-4d24-a878-86732e3a51dd&Cod=8bade352-3d42-4217-9409-0333312f0379&Idioma=ca-ES>

Directiva 2014/24/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 26 de febrer de 2014, sobre contractació pública i per la qual es deroga la Directiva 2004/18/CE

<https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2014/24/oj>

Llei de contractació pública

<https://www.boe.es/buscar/pdf/2017/BOE-A-2017-12902-consolidado.pdf>

Guia de contractació pública social de l'Ajuntament de Barcelona

http://ajuntament.barcelona.cat/contractaciopublica/sites/default/files/guia_contractacio_publica_social_cat_2.pdf

Guia de contractació pública ambiental de l'Ajuntament de Barcelona

http://ajuntament.barcelona.cat/contractaciopublica/sites/default/files/guia_contractacio_publica_ambiental_cat_1.pdf

Guia de contractació pública innovadora de l'Ajuntament de Barcelona

http://ajuntament.barcelona.cat/contractaciopublica/sites/default/files/guia-de-contractacio-publica-innovadora_cat_1_0.pdf

Guia de compra pública de TIC de l'Ajuntament de Barcelona

http://ajuntament.barcelona.cat/contractaciopublica/sites/default/files/guia_compra_publica_tic_cat.pdf.pdf