

INFORME 3/2024

CONTRACTACIÓ
PÚBLICA I
ADJUDICACIÓ
DEL SERVEI
D'ACOLLIMENT
DE LA INFÀNCIA
I L'ADOLESCÈNCIA
EXERCICIS 2016-2020,
RESOLUCIÓ 1053/XII
DEL PARLAMENT

INFORME 3/2024

**CONTRACTACIÓ
PÚBLICA I
ADJUDICACIÓ
DEL SERVEI
D'ACOLLIMENT
DE LA INFÀNCIA
I L'ADOLESCÈNCIA**
EXERCICIS 2016-2020,
RESOLUCIÓ 1053/XII
DEL PARLAMENT

Edició: abril de 2024

Document electrònic etiquetat per a persones amb discapacitat visual

Pàgines en blanc inserides per facilitar la impressió a doble cara

Autor i editor:

Sindicatura de Comptes de Catalunya
Via Laietana, 60
08003 Barcelona
Tel. +34 93 270 11 61
sindicatura@sindicatura.cat
www.sindicatura.cat

Publicació subjecta a dipòsit legal d'acord amb el que preveu el Reial decret 635/2015, del 10 de juliol

ÍNDEX

ABREVIACIONS.....	7
ACLARIMENT SOBRE ARRODONIMENTS	8
1. INTRODUCCIÓ	9
1.1. OBJECTE I ABAST.....	9
1.2. ENS FISCALITZATS.....	10
1.2.1. Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència	10
1.2.2. Consorci de Serveis Socials de Barcelona.....	13
1.3. ACTIVITAT I SISTEMA D'INFORMACIÓ DELS CENTRES D'ATENCIÓ A LA INFÀNCIA I L'ADOLESCÈNCIA	13
1.3.1. Activitat	13
1.3.2. Sistema d'Informació i gestió en infància i adolescència	19
1.4. TREBALLS DE CONTROL	20
2. CONCLUSIONS	20
2.1. ASPECTES GENERALS.....	21
2.2. DIRECCIÓ GENERAL D'ATENCIÓ A LA INFÀNCIA I L'ADOLESCÈNCIA.....	22
2.3. CONSORCI DE SERVEIS SOCIALS DE BARCELONA.....	26
2.4. EFECTES JURÍDICS	28
3. RECOMANACIONS.....	29
4. FISCALITZACIÓ REALITZADA.....	32
4.1. DESPESES I PREUS DELS MÒDULS	32
4.2. ENTITATS PRESTADORES DELS SERVEIS	38
4.3. REGISTRE D'ENTITATS I ESTABLIMENTS SOCIALS	41
4.4. CONTRACTACIÓ DELS SERVEIS	43
4.4.1. Centres residencials que van prestar serveis per compte de la Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència	44
4.4.2. Centres residencials que van prestar serveis per compte del Consorci de Serveis Socials de Barcelona.....	46

4.5.	PRESTACIÓ DELS SERVEIS DURANT EL PERÍODE 2016-2020.....	46
4.5.1.	Exercici 2016.....	47
4.5.1.1.	<i>Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència</i>	47
4.5.1.2.	<i>Consorti de Serveis Socials de Barcelona</i>	49
4.5.2.	Exercici 2017.....	51
4.5.2.1.	<i>Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència</i>	51
4.5.2.2.	<i>Consorti de Serveis Socials de Barcelona</i>	54
4.5.3.	Exercici 2018.....	55
4.5.3.1.	<i>Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència</i>	55
4.5.3.2.	<i>Consorti de Serveis Socials de Barcelona</i>	62
4.5.4.	Exercici 2019.....	65
4.5.4.1.	<i>Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència</i>	67
4.5.4.2.	<i>Consorti de Serveis Socials de Barcelona</i>	70
4.5.5.	Exercici 2020.....	72
4.5.5.1.	<i>Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència</i>	72
4.5.5.2.	<i>Consorti de Serveis Socials de Barcelona</i>	76
4.6.	EFACTES JURÍDICS DE LA MANCA DE TRAMITACIÓ DE LES PRÒRROGUES	77
5.	RESPONSABILITATS	80
5.1.	DE LA DIRECCIÓ DE LES ENTITATS.....	80
5.2.	DE LA SINDICATURA.....	80
6.	ANNEXOS	81
6.1.	MOSTRA SELECCIONADA DE LA DIRECCIÓ GENERAL D'ATENCIÓ A LA INFÀNCIA I L'ADOLESCÈNCIA.....	81
6.2.	MOSTRA SELECCIONADA DEL CONSORCI DE SERVEIS SOCIALS DE BARCELONA	85
7.	TRÀMIT D'AL·LEGACIONS	86
7.1.	AL·LEGACIONS REBUDES	86
7.1.1.	Al·legacions presentades pel Consorti de Serveis Socials de Barcelona.....	86
7.1.2.	Al·legacions presentades pel Departament de Drets Socials	117
7.2.	TRACTAMENT DE LES AL·LEGACIONS	180
	APROVACIÓ DE L'INFORME	180

ABREVIACIONS

CA	Centre d'acolliment
CRAE	Centre residencial d'acció educativa
CREI	Centre residencial d'educació intensiva
CSS	Cartera de serveis socials 2010-2011, aprovada pel Decret 142/2010, de l'11 d'octubre
CSSBcn	Consorci de Serveis Socials de Barcelona
DGAIA	Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència
DRESES	Decret 205/2015, del 15 de setembre, del règim d'autorització administrativa i de comunicació prèvia dels serveis socials i del Registre d'Entitats, Serveis i Establiments Socials
DTASF	Departament de Treball, Afers Socials i Famílies
FEDAIA	Federació d'Entitats d'Atenció i d'Educació a la Infància i l'Adolescència
IPI	Itineraris de protecció individualitzats
LCSP	Llei 9/2017, del 8 de novembre, de contractes del sector públic
LDOIA	Llei 14/2010, del 27 de maig, dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència
LPACAP	Llei de l'Estat 39/2015, de l'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques
LSS	Llei 12/2007, de l'11 d'octubre, de serveis socials
M€	Milions d'euros
Ordre TSF/9/2019	Ordre TSF/9/2019, de 22 de gener, de convocatòria per a l'acreditació d'entitats proveïdores de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública i per a la provisió de serveis socials de l'àmbit de l'atenció pública
Ordre TSF/40/2020	Ordre TSF/40/2020, de 15 d'abril, de convocatòria per a l'acreditació d'entitats proveïdores de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública i per a la provisió de serveis socials de l'àmbit de l'atenció a la infància i l'adolescència
RESES	Registre d'entitats, serveis i establiments socials
RPC	Registre públic de contractes
TRLCSF	Text refós de la Llei de contractes del sector públic, aprovat mitjançant el Reial decret legislatiu 3/2011, del 14 de novembre
TRLFPC	Decret legislatiu 3/2022, del 24 de desembre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de finances públiques de Catalunya
SAEJ	Servei d'acompanyament especialitzat a joves tutelats i extutelats
Sini@	Sistema d'informació i gestió en infància i adolescència

ACLARIMENT SOBRE ARRODONIMENTS

Els imports monetaris que es presenten en els quadres d'aquest informe s'han arrodonit de forma individualitzada, fet que pot produir diferències entre la suma de les xifres parcials i els totals dels quadres

1. INTRODUCCIÓ

1.1. OBJECTE I ABAST

La Sindicatura de Comptes, com a òrgan fiscalitzador del sector públic de Catalunya, d'acord amb la normativa vigent i en compliment de la Resolució 1053/XII, del 12 de novembre del 2020, del Parlament de Catalunya, ha emès aquest informe de fiscalització limitada relatiu a la contractació pública i l'adjudicació a persones físiques o jurídiques privades de la prestació del servei d'acolliment a la infància i l'adolescència en el període del 2016 al 2020.

La Resolució 1053/XII del Parlament de Catalunya estableix el següent:

Encarregar a la Sindicatura de Comptes que elabori un informe de fiscalització sobre la contractació pública i l'adjudicació a persones físiques o jurídiques privades de la gestió de centres d'atenció a la infància i l'adolescència en el període del 2016 al 2020.

D'acord amb la Resolució del Parlament, l'abast de la fiscalització limitada inclou la contractació a persones privades del servei d'acolliment en centres d'atenció a la infància i l'adolescència durant el període del 2016 al 2020.

L'àmbit subjectiu del treball ha estat la Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència (DGAIA) del Departament de Drets Socials,¹ que és el que té atribuïdes les competències i les funcions en matèria d'atenció a la infància i l'adolescència. Addicionalment, també s'ha inclòs el Consorci de Serveis Socials de Barcelona (CSSBcn), que gestiona i supervisa els recursos residencials destinats a infants i adolescents tutelats per la DGAIA a la ciutat de Barcelona.

Encara que l'àmbit temporal d'aquest informe han estat els exercicis compresos en el període 2016-2020, quan s'ha considerat necessari per completar el treball, s'ha ampliat a períodes anteriors o posteriors.

Les conclusions de l'informe inclouen les observacions més significatives, els incompliments normatius detectats i les recomanacions sobre millores en la gestió en alguns dels aspectes que s'han posat de manifest durant la realització del treball.

1. Durant el període de fiscalització, la DGAIA depenia orgànicament del Departament de Treball, Afers Socials i Famílies.

1.2. ENS FISCALITZATS

1.2.1. Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència

Durant el període analitzat, la DGAIA era l'òrgan encarregat de les polítiques d'infància i adolescència de Catalunya i depenia de la Secretaria d'Infància, Adolescència i Joventut del Departament de Treball, Afers Socials i Famílies (DTASF).²

La DGAIA promou el benestar de la infància i l'adolescència en risc de marginació social amb l'objectiu de contribuir al seu desenvolupament personal. També exerceix la protecció i tutela dels infants i adolescents desemparats.

Les seves principals línies d'actuació són les següents:

- Planificar, dirigir i executar les competències en matèria de menors en situació de risc social.
- Protegir i tutelar els menors desemparats.
- Promoure programes d'orientació i integració social dels menors tutelats i extutelats per majoria d'edat i d'inserció sociolaboral a partir dels 16 anys.
- Implementar les recomanacions de l'Observatori dels Drets de la Infància.
- Promoure sistemes de gestió i comunicació adients.

D'acord amb el seu organigrama, en el període fiscalitzat la DGAIA s'organitzava orgànicament en una àrea i una subdirecció:

- Àrea de Suport als Joves Tutelats i Extutelats: ofereix als joves d'entre 16 i 21 anys suport tècnic i educatiu en els àmbits d'habitatge i d'inserció laboral, suport psicològic i suport econòmic i jurídic, amb l'objectiu que assoleixin una plena inserció social i laboral en una situació d'autonomia i emancipació.
- Subdirecció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència: aglutina els diferents serveis prestats als menors de 16 anys.

Les prestacions i els recursos de la DGAIA s'ordenen geogràficament en 7 Serveis Territorials d'Atenció a la Infància i l'Adolescència:

- Barcelona Ciutat. Els serveis es presten mitjançant el CSSBcn
- Barcelona metropolitana

2. Mitjançant el Decret 21/2021, del 25 de maig, de creació, denominació i determinació de l'àmbit de competència dels departaments de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, el Departament de Treball, Afers Socials i Famílies va passar a denominar-se Departament de Drets Socials.

- Comarques de Barcelona
- Girona
- Lleida
- Tarragona
- Terres de l'Ebre

Els serveis que ofereix la DGAIA són els establerts en el Decret 142/2010, de l'11 d'octubre, pel qual s'aprova la Cartera de serveis socials 2010-2011 (CSS), vigent durant el període fiscalitzat, i altres que no hi són inclosos i que s'hi van incorporar en funció de les necessitats que la DGAIA va considerar.

Per prestar els serveis inclosos en la CSS pel que fa als infants i adolescents, la DGAIA disposa de centres d'acolliment i centres residencials en diferents modalitats, per atendre les necessitats dels menors segons les mesures acordades.

Aquests recursos, poden ser propis de la DGAIA o gestionats per persones físiques o jurídiques privades amb les quals la DGAIA manté relacions de col·laboració. Les entitats que gestionen els centres on es presten els serveis socials cal que estiguin inscrites en el Registre d'entitats, serveis i establiments socials (RESES), regulat pel Decret 205/2015, del 15 de setembre, del règim d'autorització administrativa i de comunicació prèvia dels serveis socials i del Registre d'entitats, serveis i establiments socials (DRESES), i adscrit al Servei d'Inspecció i Registre de l'actual Departament de Drets Socials. La DGAIA delega la guarda dels menors o la gestió del centre, però no en delega la tutela, que segueix sent responsabilitat de la DGAIA.

El detall dels serveis oferts a la infància i l'adolescència per la DGAIA durant el període fiscalitzat és el següent:

Quadre 1. Serveis de la DGAIA, segons l'any del servei

Tipologia del servei	2016	2017	2018	2019	2020
Serveis d'acolliment en centre residencial:					
Servei de centre d'acolliment	✓	✓	✓	✓	✓
Servei de centre residencial d'acció educativa	✓	✓	✓	✓	✓
Servei de centre residencial d'educació intensiva	✓	✓	✓	✓	✓
Servei de pis assistit per a joves de 16 a 18 anys	✓	✓	✓	✓	✓
Servei de residència o pisos per a joves vinculats a programes d'inserció laboral	✓	✓	✓	✓	✓
Servei d'acompanyament especialitzat a joves tutelats i extutelats	✓	✓	✓	✓	✓
Servei d'itineraris de protecció individualitzats	✓	✓	✓	✓	✓
Servei de pis assistit per a joves majors de 18 anys	✓	✓	✓	✓	✓
Servei de cases d'infants	✓	✓	✓	✓	✓
Servei de primera acollida i atenció integral (inici 2018)	-	-	✓	✓	✓
Servei de protecció d'emergència (inici 2018)	-	-	✓	✓	✓
Dispositiu d'atenció immediata (inici 2019)	-	-	-	✓	✓
Resta de serveis:					
Servei de centre obert	✓	✓	✓	✓	✓
Servei d'intervenció socioeducativa	-	✓	✓	✓	✓
Prestació econòmica per a infants i adolescents amb expedient de risc	✓	✓	✓	✓	✓
Prestació per a l'acolliment d'una persona menor d'edat tutelada per la Generalitat	✓	✓	✓	✓	✓
Servei del telèfon de la infància (Infància respon)	✓	✓	✓	✓	✓
Servei especialitzat d'atenció a la infància i l'adolescència	✓	✓	✓	✓	✓
Servei d'equips de valoració de maltractaments infantils	✓	✓	✓	✓	✓
Servei de tutela per a infants i adolescents en situació de desemparament	✓	✓	✓	✓	✓
Servei d'equip tècnic de centre d'acollida	✓	✓	✓	✓	✓
Servei d'integració familiar en família extensa	✓	✓	✓	✓	✓
Servei d'intervenció socioeducativa amb els infants infractors menors de 14 anys	✓	✓	✓	✓	✓
Programa de tractament especialitzat de suport a les famílies biològiques	✓	✓	✓	✓	✓
Servei especialitzat en l'atenció a infants víctimes d'abusos sexuals	✓	✓	✓	✓	✓
Programa especialitzat en abusos sexuals Barnahus	-	-	-	-	✓
Programa de suport psicològic	✓	✓	✓	✓	✓
Servei de recerca d'òrgens biològics	✓	✓	✓	✓	✓
Programa d'acompanyament jurídic	✓	✓	✓	✓	✓
Programa de seguiment socioeducatiu de prestacions econòmiques	✓	✓	✓	✓	✓

Font: Elaboració pròpia a partir del Mapa de Recursos i Serveis 2016 i la informació de la resta del període facilitada per la Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència.

1.2.2. Consorci de Serveis Socials de Barcelona

El CSSBcn és un ens públic constituït per la Generalitat de Catalunya i l'Ajuntament de Barcelona que exerceix, a la ciutat de Barcelona, les funcions de programar, prestar i gestionar els serveis socials d'atenció especialitzada d'abast superior, que impliquen funcions de valoració, diagnòstic, tractament, suport o rehabilitació. El CSSBcn està adscrit a la Generalitat de Catalunya.

El CSSBcn gestiona la totalitat dels recursos residencials de la ciutat al servei de la infància i l'adolescència, de les persones amb discapacitat i de les dones, i també diversos recursos residencials de joves i persones amb drogodependències.

Els serveis que presta el CSSBcn en relació amb l'atenció a la infància i l'adolescència són els següents:

- Servei de centre d'acolliment (CA)
- Servei de centre residencial d'acció educativa (CRAE)
- Servei de residència maternal
- Servei de cases d'infants
- Servei de pis assistit per a joves de 16 a 18 anys

El CSSBcn va rebre el traspàs de l'administració dels serveis d'acolliment de joves i adolescents dels centres de la ciutat de Barcelona per diferents acords de Govern. El primer traspàs de diversos serveis es va fer mitjançant l'Acord de Govern GOV/91/2008, del 27 de maig del 2008. Posteriorment hi va haver 3 nous blocs de traspassos de serveis socials especialitzats al Consorci, que es van formalitzar mitjançant l'Acord de Govern GOV/208/2010, del 16 de novembre, l'Acord de Govern GOV/181/2013, del 17 de desembre, i l'Acord de Govern GOV/170/2014, del 9 de desembre. Durant el període de fiscalització es van traspassar 10 centres més al CSSBcn, en virtut de l'Acord de Govern GOV/109/2017, del 25 de juliol, amb efectes a partir de l'exercici 2018.

1.3. ACTIVITAT I SISTEMA D'INFORMACIÓ DELS CENTRES D'ATENCIÓ A LA INFÀNCIA I L'ADOLESCÈNCIA

1.3.1. Activitat

Les mesures protectores activades per la DGAIA per a la protecció de la infància i l'adolescència en risc de marginació social impliquen l'acolliment en família, l'acolliment en centre residencial, o bé altres mesures.

El nombre d'expedients relatius a l'atenció a infants i adolescents oberts per la DGAIA, per tipologia i pels anys del període de fiscalització, es mostra en el quadre següent:

Quadre 2. Expedients oberts a finals d'any segons el tipus de servei

Tipus d'intervenció	2016	2017	2018	2019	2020
Expedients amb mesura protectora	6.927	7.449	9.590	9.387	7.893
Desemparament amb mesura cautelar (amb separació del nucli familiar)	722	1.025	2.706	2.152	1.318
Tutela	6.132	6.353	6.797	7.158	6.503
Guarda	73	71	87	77	72
Altres expedients	6.869	7.891	8.672	8.951	8.591
Informatiu	466	611	547	485	483
Risc greu, amb intervenció oberta d'un equip d'atenció a la infància i l'adolescència	5.399	6.037	6.846	6.948	6.518
Desemparament sense mesura cautelar (sense separació del nucli familiar)	1.004	1.243	1.279	1.518	1.590
Total expedients	13.796	15.340	18.262	18.338	16.484

Font: Elaboració pròpia a partir de la informació facilitada per la Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència.

La tipologia dels serveis de mesura protectora d'acolliment residencial d'infants i adolescents que presta la DGAIA, objecte de fiscalització, que corresponen als expedients amb mesura protectora, són els següents:

- Centre d'acolliment: Servei residencial d'estada limitada i transitòria que té per objecte l'atenció, l'observació i el diagnòstic de la situació o del risc de desemparament de menors respecte als seus familiars, per tal d'elaborar la corresponent proposta de mesura, quan és impossible o no convenient realitzar l'estudi en el territori.
- Centre residencial d'acció educativa: Servei d'acolliment residencial per a la guarda i educació dels seus usuaris, on resideixen temporalment amb la mesura administrativa d'acolliment simple en institució. La població destinatària va de 0 a 17 anys.
- Pis assistit de 16 a 18 anys: Servei d'habitatge de caràcter assistencial i educatiu per a joves entre 16 i 18 anys amb mesura d'acolliment simple en institució, per als quals es considera necessari iniciar un procés de desinternament progressiu perquè assoleixen la majoria d'edat amb la capacitat suficient per obtenir la integració social, tot i que se'n manté la tutela i el control per part de la DGAIA. A partir de l'any 2018 aquest servei es va ampliar a menors d'edat estrangers nous arribats sense referents familiars arribats a Catalunya.
- Centre residencial d'educació intensiva (CREI): Servei residencial d'acolliment d'estada limitada que disposa de mesures estructurals de protecció, per a la guarda i l'educació dels seus usuaris, tutelats per la DGAIA, i que té com a objectiu donar resposta educativa

i assistencial a adolescents i joves que presenten alteracions conductuals i que requereixen d'uns sistemes d'educació intensiva. El servei es pot complementar amb unitats específiques per als menors que presenten un rebuig manifest i notori a les mesures residencials de protecció. La població destinatària va de 12 a 18 anys.

- Cases d'infants, servei residencial temporal: Són habitatges configurats com a familiars amb un espai suficient que permeti una intervenció personalitzada dins d'un entorn naturalitzat. Els destinataris són nens o joves de 4 a 18 anys en situació de risc o desemparament i amb famílies amb un pronòstic elevat de recuperabilitat.
- Itineraris de protecció individualitzats (IPI): Servei creat l'any 2016 destinat a protegir adolescents i joves tutelats per la DGAIA majors de 16 anys amb risc d'exclusió social al complir la majoria d'edat. Se'ls ofereix acompanyament en la inserció laboral i habitatge per garantir-los una preparació progressiva per a la independència personal, d'acord amb les necessitats formatives i d'integració social i laboral de cada adolescent. Es defineix com un servei tècnic especialitzat, alternatiu a l'acolliment residencial, que té per objecte acompanyar joves tutelats de 16 i 17 anys en el seu procés d'autonomia i emancipació.
- Servei d'acompanyament a joves tutelats i extutelats (SAEJ): Servei destinat a prevenir i/o pal·liar la situació de risc de joves entre 16 i 20 anys, tutelats i extutelats, procurant la seva integració sociolaboral i fomentant la seva autonomia i emancipació.
- Servei de primera acollida i atenció integral: Servei creat l'any 2018 que proporciona una primera acollida, oferint acolliment, informació, assistència integral i manutenció a menors d'edat estrangers nouvinguts sense referents familiars arribats a Catalunya. La població destinatària són adolescents de 14 a 18 anys.
- Servei de protecció d'emergència: Servei creat l'any 2018 que proporciona acolliment, manutenció, primera atenció de salut, informació, atenció psicològica i suport jurídic a persones menors d'edat estrangeres nouvingudes no acompanyades recentment arribades a Catalunya, i que realitza una primera anàlisi del projecte migratori i la valoració i derivació cap als altres serveis comunitaris o de la resta del sistema de protecció. Els destinataris són adolescents de 14 a 18 anys.
- Servei de dispositiu d'atenció immediata: Servei creat l'any 2019 que proporciona una atenció immediata durant el procés d'identificació i assignació de recurs de protecció, i procura informació, assistència i manutenció a menors d'edat estrangers nouvinguts sense referents familiars arribats a Catalunya.

Els expedients oberts, d'infants i adolescents, amb mesura protectora, detallats per tipus d'acolliment, durant els anys del període fiscalitzat, són els següents:

Quadre 3. Expedients oberts amb mesura protectora segons el tipus d'acolliment. Exercicis 2016-2020

Tipus d'acolliment	2016	2017	2018	2019	2020
Acolliment en família (a)	3.785	3.785	3.742	3.669	3.633
Acolliment en centre residencial	2.975	3.487	5.681	5.677	4.246
Centre d'acolliment	632	778	783	643	515
Centre residencial d'acció educativa	1.864	1.892	1.906	1.913	1.833
Pis assistit 16 a 18 anys		118	79	55	56
Centre residencial d'educació intensiva	93	129	145	142	133
Cases d'infants (places residencials)	65	55	62	61	69
Itineraris de protecció individualitzats	78	120	170	190	189
Centre de primera acollida (adolescents estrangers sense referents familiars)		208			
Servei primera acollida i atenció integral (adolescents estrangers sense referents familiars)			1.607	1.672	874
Servei protecció d'emergència (adolescents estrangers sense referents familiars)			439	532	280
Servei temporal i ampliacions de Centre d'acolliment (adolescents estrangers sense referents familiars)			109	85	
Pis assistit 16 a 18 anys (adolescents estrangers sense referents familiars)			200	263	185
Altres tipologies de recurs (b)	243	187	181	121	112
Altres mesures (c)	167	177	167	41	14
Total	6.927	7.449	9.590	9.387	7.893

Font: Elaboració pròpia a partir de la informació de Sini@.

Notes:

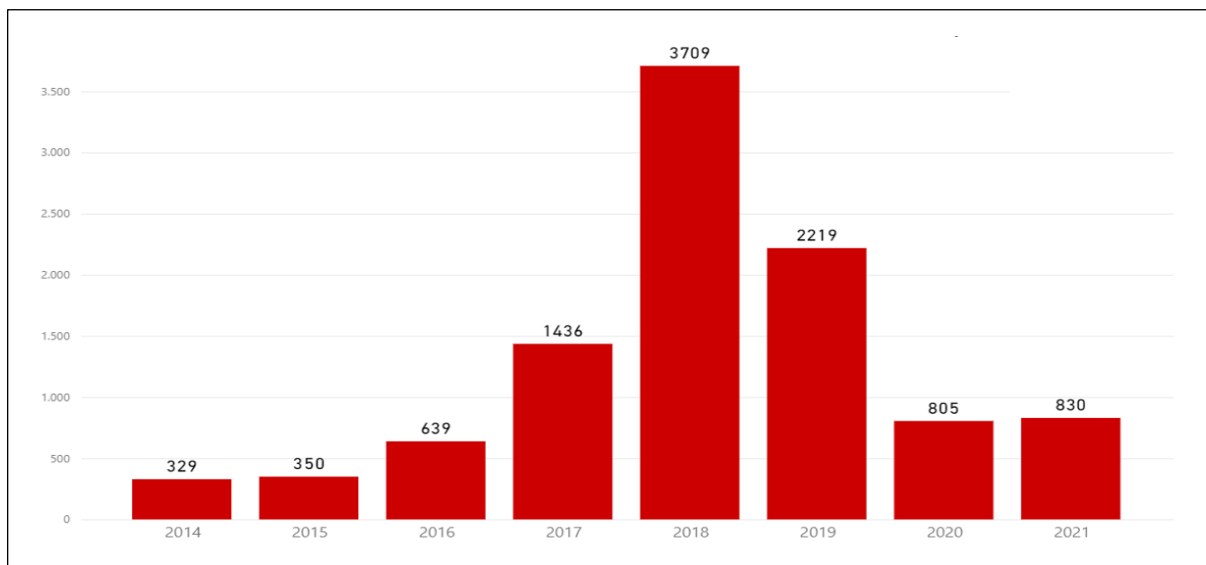
(a) Inclou l'acolliment en família aliena; acolliment preadoptiu i acolliment en família extensa.

(b) Inclou el servei d'acompanyament per a joves tutelats i extutelats, centres de discapacitats, centres maternals i centres terapèutics.

(c) Inclou mesures provisionals i infants no presents (hospitals, justícia juvenil, etc.).

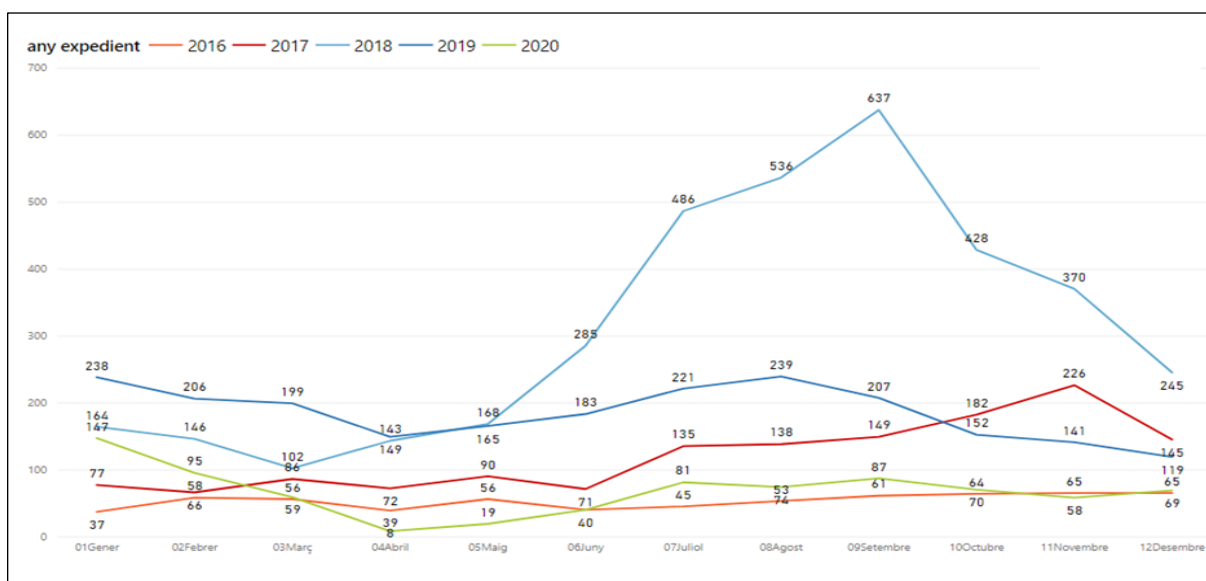
Durant el període analitzat, l'activitat duta a terme per aquests serveis es va veure afectada per l'arribada de joves migrats sols, tal com es desprèn de l'increment del nombre d'acolliments en centres residencials (vegeu el quadre 3). Segons les dades de la DGAIA, el nombre d'expedients oberts per atendre adolescents estrangers sense referents familiars va ser de 208 l'any 2017, de 2.355 l'any 2018, de 2.552 l'any 2019 i de 1.339 l'any 2020.

Les dades de les arribades de joves menors d'edat migrats sense referents familiars a Catalunya durant els anys 2014-2021 són les següents:

Gràfic 1. Arribades anuals de joves menors d'edat migrats sense referents familiars a Catalunya

Font: Documentació facilitada per la Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència

Les dades de les arribades mensuals a Catalunya de joves migrats sols menors d'edat durant el període 2016-2020 són les següents:

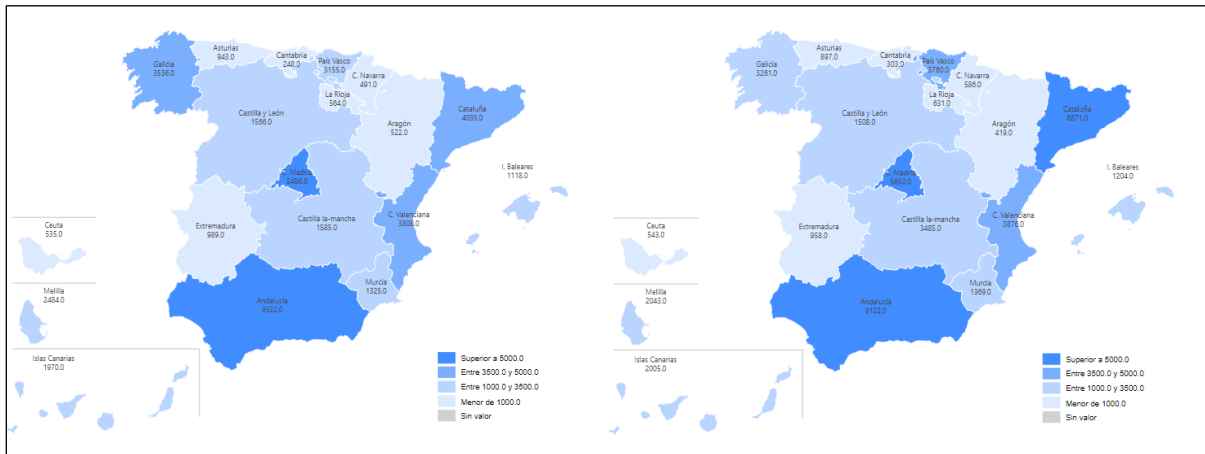
Gràfic 2. Arribades mensuals a Catalunya de joves migrats sols menors d'edat

Font: Documentació facilitada per la Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència.

Per tant, en el període fiscalitzat s'evidencia un augment de la necessitat de serveis per l'arribada d'aquests joves migrats menors d'edat sense família acompanyant, en especial a partir del segon semestre del 2017. Aquest va ser el motiu per incorporar nous serveis, enquadrats en els serveis experimentals previstos en la CSS: servei experimental de primera acollida i atenció integral, servei de protecció d'emergència i dispositius d'acció immediata.

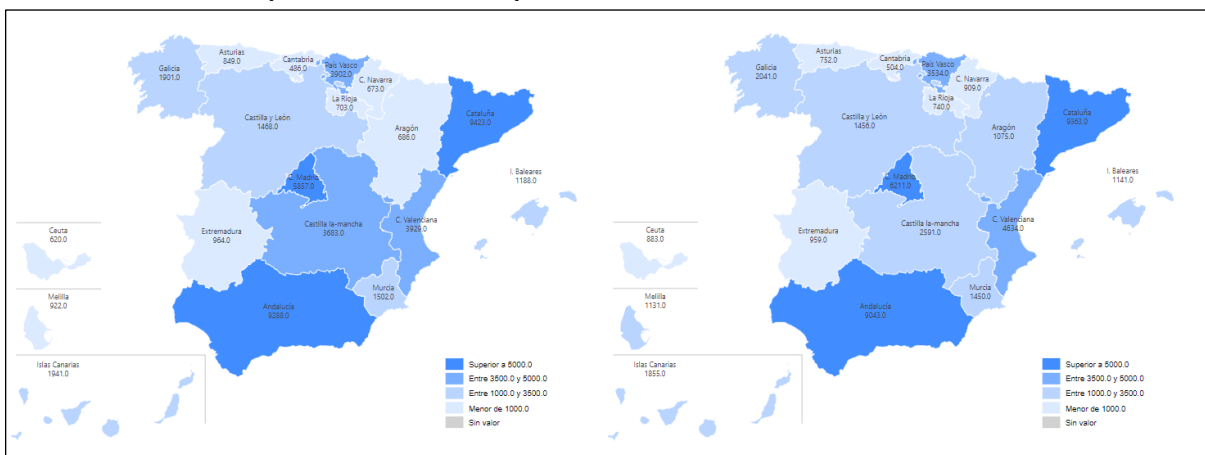
En els gràfics següents es mostren les dades dels expedients amb mesures protectores en les diferents comunitats autònomes per cadascun dels anys subjectes a fiscalització:

Gràfic 3. Nombre d'expedients de mesures protectores a 31 de desembre del 2016 i del 2017



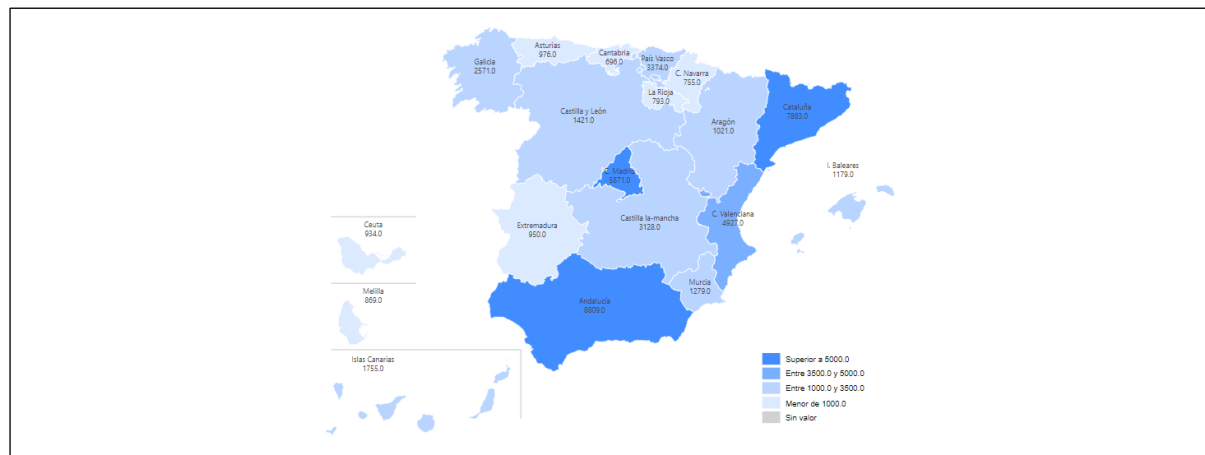
Font: Direcció General de Drets de la Infància i de l'Adolescència del Ministeri de Drets Socials, Consum i Agenda 2013.

Gràfic 4. Nombre d'expedients de mesures protectores a 31 de desembre del 2018 i del 2019



Font: Direcció General de Drets de la Infància i de l'Adolescència del Ministeri de Drets Socials, Consum i Agenda 2013.

Gràfic 5. Nombre d'expedients de mesures protectores a 31 de desembre del 2020



Font: Direcció General de Drets de la Infància i de l'Adolescència del Ministeri de Drets Socials, Consum i Agenda 2013.

Les xifres d'expedients amb mesures protectores a Catalunya dels quadres anteriors no coincideixen exactament amb les xifres provinents del sistema d'informació i gestió en infància i adolescència (Sini@) (vegeu l'apartat 1.3.2), però les diferències són irrellevants a l'efecte de visualitzar la càrrega per territori i l'evolució de la situació durant el període fiscalitzat.

El nombre d'expedients d'acolliment en centre residencial per servei territorial vigents a 31 de desembre dels anys 2016-2020 es mostren en el quadre següent:

Quadre 4. Expedients d'acolliment en centre residencial a final d'exercici per servei territorial

Servei territorial	2016	2017	2018	2019	2020
Barcelona ciutat	710	847	985	900	605
Barcelona metropolitana	517	541	906	820	570
Barcelona comarques	883	1.062	1.542	1.710	1.277
Girona	282	331	561	554	452
Lleida	189	235	546	628	525
Tarragona	281	309	705	618	541
Terres de l'Ebre	113	162	436	447	276
Total expedients	2.975	3.487	5.681	5.677	4.246

Font: Elaboració pròpia a partir de la informació facilitada per la Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència.

1.3.2. Sistema d'Informació i gestió en infància i adolescència

El Sistema d'informació i gestió en infància i adolescència (Sini@) és l'aplicació per tramitar, comunicar i informar de les dades relatives a les actuacions i mesures d'intervenció pel que fa a la infància i l'adolescència. La creació d'aquest sistema s'estableix en l'article 25 de la Llei 14/2010, del 27 de maig, dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència.

En aquest sistema és on gestionen tots els expedients (informatius, de risc, de desemparament, de tutela, de guarda i assistencials), relatius a infants i adolescents. En l'aplicació hi consten els actes administratius i jurídics i els procediments judicials. i les mesures de protecció que s'apliquen a cadascun dels infants o adolescents que estan sota la tutela de la DGAIA.

En el Sini@ hi consta la gestió de les prestacions per acolliment en família extensa, aliena, de joves extutelats i de risc i la resta dels recursos residencials. Hi consten també les dades identificatives del recurs i de l'entitat gestora i el llistat de les persones ateses en un determinat moment, i també l'històric de l'ocupació i l'històric de denegacions d'ingrés.

A l'aplicació Sini@ hi pot accedir el personal de la DGAIA, el personal del CSSBcn i el personal dels centres que tenen adjudicats els serveis. El personal dels centres són els que comuniquen la situació dels infants o adolescents quant a la seva situació: estada, sortida, escapoliment,³ ingrés hospitalari o altres situacions.

L'aplicació Sini@ també és el sistema sobre el qual es basa la validació de la DGAIA i el CSSBcn de la facturació sobre els serveis prestats que presenten els centres.

1.4. TREBALLS DE CONTROL

Durant el període fiscalitzat, la Intervenció General de la Generalitat de Catalunya no ha realitzat cap informe, estudi o dictamen de control posterior sobre la contractació, adjudicació i seguiment de la prestació del servei d'acolliment d'atenció a la infància i l'adolescència que gestionava la DGAIA.

La Intervenció General de la Generalitat ha emès 2 informes de control financer del CSSBcn corresponents als exercicis 2017 i 2019, en els quals ha analitzat també la contractació de la prestació en centres públics.

La institució del Síndic de Greuges de Catalunya realitza anualment un informe sobre els drets de l'infant. Dins de l'ampli abast d'aquest informe s'analitza el sistema de protecció i d'atenció a la infància i l'adolescència, en el qual hi ha configurat l'acolliment residencial. En l'informe referent a l'any 2022 s'inclouen recomanacions i advertiments en relació amb al sistema de protecció esmentat.⁴

2. CONCLUSIONS

La Sindicatura de Comptes de Catalunya, en virtut del que disposa la seva llei de creació, d'acord amb el que preveu el Programa anual d'activitats, de conformitat amb els principis fonamentals de fiscalització dels òrgans de control extern i les normes internacionals d'auditoria adaptades al sector públic, ha fiscalitzat la contractació pública i l'adjudicació a persones físiques o jurídiques privades de la prestació del servei d'acolliment a la infància i l'adolescència, per la Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència del Departament de Drets Socials i pel Consorci de Serveis Socials de Barcelona amb l'abast i la metodologia descrits en els apartats 1.1 i 4 d'aquest informe, respectivament.

3. Situació en què el jove marxa del centre sense permís per un dia o més.

4. L'informe es pot trobar publicat a l'adreça electrònica: https://www.sindic.cat/site/unitFiles/9108/Informe%20anual%20infancia_2022_definitiu.pdf.

En aquest apartat s'inclouen les observacions més significatives que s'han posat de manifest durant el treball de fiscalització limitada realitzat. Es presenten en apartats diferents les observacions que corresponen als aspectes generals, les que corresponen a la DGAIA, les que corresponen al CSSBcn, i una darrera observació sobre els efectes jurídics d'una part de les observacions anteriors.

2.1. ASPECTES GENERALS

1) Inscripció dels centres d'acolliment

Durant el període fiscalitzat alguns centres on es van prestar els serveis d'acolliment no constaven inscrits en el RESES o una ocupació superior al nombre de places que constava en el RESES (vegeu els apartats 4.3 i 4.5.2.1.a).

2) Contractació del servei d'itineraris de protecció individualitzats

El servei d'IPI es va començar a contractar d'acord amb el procediment d'emergència del text refós de la Llei de contractes del sector públic, aprovat pel Reial decret legislatiu 3/2011, del 14 de novembre (TRLCSP) l'any 2016. En un inici era per a 40 joves i posteriorment es va incrementar per a 40 joves més.

Les característiques i les condicions de la prestació del servei no es van determinar de forma escrita fins el mes de març del 2017, data de la publicació del plec de clàusules tècniques de la licitació del servei.

L'ampliació per a 40 joves més el mes d'octubre del 2016 es va fer també pel procediment d'emergència. En aquest cas, la Sindicatura qüestiona la utilització de l'argument de la immediatesa en aquella adjudicació, atès que el DTASF tenia constància de l'increment de les necessitats des de la contractació per als primers 40 joves.

D'altra banda, les sobreocupacions d'aquest servei es van pagar al 125% del preu del mòdul, en lloc del 100% que es pagaven per altres serveis, sense que es justifiqui el motiu d'aquest import més elevat (vegeu l'apartat 4.5.1.1.a).

3) Sobreocupació

Durant el període analitzat, l'arribada de menors migrats sense acompanyant va incrementar les necessitats de places d'acolliment dels diferents serveis que prestaven la DGAIA i el CSSBcn.

Aquest increment de les necessitats es va cobrir amb la contractació de nous serveis pel procediment d'emergència, però també amb la sobreocupació dels serveis ja contractats. La sobreocupació va consistir a prestar serveis a un nombre de menors superior al nombre de places contractades o del nombre de places de la capacitat dels centres, fet que va fer empitjorar les condicions de la prestació del servei dels centres i contravenia la informació del RESES i les condicions de l'adjudicació del servei, tota vegada que significava una ampliació del nombre de les places registrades i de les contractades (vegeu els apartats 4.4.1, 4.5.1.2.c, 4.5.2.1.g, 4.5.2.2.b i 4.5.3.2.c).

2.2. DIRECCIÓ GENERAL D'ATENCIÓ A LA INFÀNCIA I L'ADOLESCÈNCIA

4) Formalització de les pròrrogues

Tots els documents de pròrroga de l'exercici 2017 de la mostra fiscalitzada es van signar entre els mesos d'abril i maig d'aquell any. L'any 2018 la DGAIA va prorrogar 181 contractes corresponents a serveis contractats en exercicis anteriors, amb 112 dels quals no es va signar cap document de la pròrroga, tot i que es van continuar prestant els serveis durant tot l'any.

D'altra banda, 2 de les pròrrogues de la mostra fiscalitzada de l'any 2018 es van signar els mesos de juliol i setembre d'aquell any, un cop finalitzat el període del contracte o de la pròrroga anterior, en contra del que determina l'article 29.2 de la Llei 9/2017, del 8 de novembre, de contractes del sector públic, per la qual es transposen a l'ordenament jurídic espanyol les directives del Parlament Europeu i del Consell 2014/23/UE i 2014/24/UE, del 26 de febrer del 2014 (LCSP)⁵ (vegeu els apartats 4.5.2.1.d i 4.5.3.1.b).

5) Modificacions incloses en els documents de les pròrrogues de l'any 2017

Totes les pròrrogues formalitzades l'any 2017 dels CA, CREI i CRAE van incloure modificacions del règim econòmic en relació amb el règim de les places no ocupades i de les places per sobreocupació. Aquestes modificacions del règim econòmic s'havien acordat, prèviament, amb la Federació d'Entitats d'Atenció i d'Educació a la Infància i l'Adolescència (FEDAIA).

Aquestes modificacions van suposar una alteració significativa dels contractes originals. Per tant, hauria calgut fer una nova licitació d'aquests serveis (vegeu l'apartat 4.5.2.1.e).

5. En aquest sentit es manifesta la Sentència 136/2022, del 4 de febrer, del Tribunal Suprem (Sala Contenciosa Administrativa, secció 3a).

6) Despesa reconeguda

La despesa reconeguda de 5 dels 10 centres de la mostra fiscalitzada contractats per la DGAIA durant l'exercici 2016 va sobrepassar l'import de les adjudicacions en 774.283 € (vegeu l'apartat 4.5.1.1.b).

L'any 2017, la despesa reconeguda per 9 dels 13 centres de la mostra analitzada va sobrepassar l'import de la despesa adjudicada en 5,26 M€ (vegeu l'apartat 4.5.2.1.f).

L'any 2018, la despesa reconeguda per 21 dels 57 centres de la mostra analitzada va sobrepassar la despesa contractada en 11,80 M€ (vegeu l'apartat 4.5.3.1.c).⁶

7) Comunicació i presa en consideració del Govern

Atesa la manca de formalització o el retard en la formalització de les pròrrogues dels contractes dels serveis prestats per les entitats, la facturació d'aquest serveis no tenia cobertura legal per al reconeixement de la despesa.

Per poder pagar aquesta despesa, la DGAIA va haver de tramitar diferents comunicacions al Govern perquè prenguéssin coneixement del reconeixement extrajudicial del crèdit. Aquesta pràctica el va utilitzar la DGAIA per reconèixer part de la despesa dels exercicis 2017, 2018, 2019 i 2020.

Les comunicacions es van fer abans de l'inici de l'exercici o dins del l'any a què corresponia la despesa. L'import de la despesa que les comunicacions incloïen era per la despesa prevista per a tot l'exercici per cadascun dels proveïdors dels serveis, independentment que després es formalitzés o no la pròrroga (vegeu els apartats 4.5.2.1.b, 4.5.3.1.a, 4.5.4.1.e i 4.5.5.1.e).

Tal com posen de manifest els informes de la Intervenció General de la Generalitat que acompanyaven els expedients del reconeixement extrajudicial dels crèdits, la manca de tramitació de les pròrrogues podia ser motiu per incórrer en un supòsit de responsabilitat establert per l'article 84, lletra c, del TRLFPC i en la disposició addicional vint-i-vuitena de la LCSP.

Els informes de la Intervenció General de la Generalitat dels anys 2017 i 2018 també recomanaven que per evitar les situacions descrites era necessari analitzar els procediments emprats en la tramitació de les prestacions dels serveis socials per fer-los àgils i eficients. Calia, doncs, revisar els plecs de clàusules administratives i tècniques per adaptar-los a les previsions de les disposicions addicionals trenta-tresena i quaranta-setena de la LCSP, que tracta sobre els principis aplicables als contractes de concessió de serveis de caràcter social, entre d'altres.

6. Observació modificada arran de l'al·legació número 20 presentada pel Departament de Drets Socials.

En aquest sentit, l'Ordre TSF/9/2019, del 22 de gener, de convocatòria per a l'acreditació d'entitats proveïdores de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública i per a la provisió de serveis socials de l'àmbit de l'atenció a la infància i l'adolescència (Ordre TSF/9/2019) i l'Ordre TSF/40/2020, del 15 d'abril, de convocatòria per a l'acreditació d'entitats proveïdores de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública i per a la provisió de serveis socials de l'àmbit de l'atenció a la infància i l'adolescència (Ordre TSF/40/2020), van comportar un canvi de règim jurídic i una simplificació de la tramitació de la contractació d'aquests serveis a partir de l'adaptació i acreditació dels centres, però, tot i això, en aquells 2 anys la DGAIA va continuar prestant serveis en centres amb els quals no tenia formalitzada la contractació i va haver de tramitar expedients de reconeixement extrajudicial dels crèdits.

8) Resolució de la consellera de Treball, Afers Socials i Famílies

En la comunicació i presa en consideració del Govern de l'any 2017 es va incloure una nota que preveia que les concrecions i omissions que hi poguessin haver en aquell document podrien ser solucionades mitjançant una resolució de la consellera de Treball, Afers Socials i Famílies.

Un dia després de la data de la presa en coneixement del Govern del document esmentat, la consellera va emetre una resolució per la qual prenia coneixement del deute addicional contret per la DGAIA corresponent a la despesa de 153 centres per 86,62 M€ més.

La Sindicatura considera que la resolució de la consellera sobrepassa el concepte de concreció o omisió que permetia l'Acord del Govern (vegeu l'apartat 4.5.2.1.c).

9) Procediment d'encàrrec d'emergència

La tramitació de la contractació de serveis pel procediment d'emergència estava regulada per l'article 113 del TRLCSP i l'article 120 de la LCSP. A partir de l'any 2019, l'article 15 de l'Ordre TSF/9/2019 i de l'Ordre TSF/40/2020, van regular la declaració d'emergència mitjançant la qual la DGAIA podia encarregar la provisió d'un servei a una entitat per un procediment molt semblant al d'emergència anterior.

Tant el TRLCSP com la LCSP establien que la contractació mitjançant el procediment d'emergència estava justificada quan l'Administració hagués d'actuar de manera immediata a causa de fets catastròfics, de situacions que suposessin un perill greu o de necessitats que afectessin la defensa nacional. Les ordres TSF/9/2019 i TSF/40/2020 estableixen l'excepcionalitat de la tramitació de les resolucions d'emergència.

Segons la informació facilitada per la DGAIA, l'any 2016 es va contractar 1 centre pel procediment d'emergència, el 2017 se'n van contractar 30, l'any 2018 se'n van contractar 123, l'any 2019, ja amb la regulació de la declaració d'emergència, es van contractar 106 centres per aquest procediment, i l'any 2020 se'n van contractar 32.

Segons la documentació revisada, el motiu per fer aquesta contractació d'emergència va ser l'increment d'arribades de joves migrants sense acompanyament familiar, la reiteració de les pròrrogues del pressupost, la manca de recursos suficients i, en concret, per a l'any 2018, l'aplicació de l'article 155 de la Constitució.

La Sindicatura considera que durant els anys 2017 i 2018 no es va donar cap dels motius recollits en les lleis de contractes per utilitzar reiteradament el procediment d'emergència, i que durant els anys 2019 i 2020 es va sobrepassar amb escreix l'excepcionalitat que determinaven les ordres TSF/9/2019 i TSF/40/2020.

En qualsevol cas, l'increment d'arribades de joves migrants va ser de forma progressiva des de l'any 2016 i, per tant, si bé en un inici podia ser necessària l'emergència, a partir de l'any 2017 s'hauria d'haver utilitzat el procediment d'urgència que disminueix els terminis de l'adjudicació però sota els principis de publicitat i concurrència (vegeu els apartats 4.4, 4.5.3.1.d, 4.5.3.1.e, 4.5.4.1.a, 4.5.5.1.d).⁷

10) Període de vigència de l'adaptació dels centres

L'Ordre TSF/40/2020 va establir que la vigència de l'adaptació dels centres que no feien serveis experimentals seria de 4 anys, prorrogables tàcitament per períodes de 2 anys. Per als serveis experimentals la vigència era d'1 any, prorrogable expressament per períodes d'1 any.

Tanmateix, les resolucions d'adaptació de l'any 2020 van establir en 5 anys la vigència de tots els serveis no experimentals i d'1 servei experimental (vegeu l'apartat 4.5.5.1.a).

D'altra banda, d'acord amb l'Ordre TSF/9/2019 les resolucions d'adaptació dels centres que van prestar serveis d'IPI, de primera acollida i atenció integral als adolescents i de protecció d'emergència tenien una vigència d'1 any, prorrogable expressament per períodes d'1 any, fins a un màxim de 10.⁸

11) Serveis prestats per centres no acreditats

Durant el 2020 van continuar prestant el servei 9 centres que durant el 2019 no van sol·licitar l'adaptació establerta en l'Ordre TSF/9/2019 i van prestar el servei sense cap document administratiu que el regulés i que tampoc havien sol·licitat l'adaptació prevista en l'Ordre TSF/40/2020.

7. Observació modificada arran de l'al·legació número 31 presentada pel Departament de Drets Socials.

8. Observació modificada arran de l'al·legació número 29 presentada pel Departament de Drets Socials.

D'acord amb el punt 7 de la disposició addicional primera de l'Ordre TSF/9/2019, els serveis d'aquest centres s'havien de continuar prestant però no podien ser objecte de pròrroga, i, per tant, no es podien prestar més enllà de l'any 2019 (vegeu l'apartat 4.5.5.1.f).

12) Serveis prestats per procediment d'emergència de forma consecutiva

Durant l'any 2019 es va instrumentalitzar la prestació d'un servei a partir d'una provisió d'emergència. D'acord amb l'Ordre TSF/9/2019, la provisió d'emergència s'havia de regularitzar en la convocatòria següent.

Tanmateix, l'any 2020 es va tornar a fer una provisió d'emergència per a aquest servei (vegeu l'apartat 4.5.5.1.g).

2.3. CONSORCI DE SERVEIS SOCIALS DE BARCELONA

13) Formalització de les pròrroques

Durant el període fiscalitzat el CSSBcn no va formalitzar en cap document administratiu una part de les pròrroques anuals dels contractes adjudicats a les entitats prestadores dels serveis d'acolliment a la infància i l'adolescència de la ciutat de Barcelona.

Durant l'exercici 2016 es van prestar serveis sense pròrroga expressa en 15 centres (vegeu l'apartat 4.5.1.2.a).

El CSSBcn no ha facilitat a la Sindicatura els documents de pròrroga de 4 dels 6 centres de la mostra fiscalitzada de l'any 2017. Tanmateix, el 20 d'agost del 2018, el conseller del DTASF va acordar convalidar, amb efectes retroactius des de la seva formulació, els documents de pròrroga de l'any 2017 que, segons l'acord, havia signat el gerent del CSSBcn sense competència per fer-ho. En aquesta relació hi constaven els centres dels quals el Consorci no ha facilitat a la Sindicatura el document de la pròrroga (vegeu l'apartat 4.5.2.2.a).

El CSSBcn no ha facilitat a la Sindicatura el document de pròrroga d'1 servei de la mostra fiscalitzada prestats l'any 2018 (vegeu l'apartat 4.5.3.2.a).

La manca de formalització de les pròrroques fa impossible tenir constància dels serveis prestats en aquell any i de l'import de la despesa autoritzada.

D'altra banda, en els documents aprovats pels òrgans superiors del Consorci, el conseller i el Consell de Govern, del 20 d'agost del 2018 i del 10 de maig del 2019, hi consta informació contradictòria respecte a la tramitació del document de pròrroga d'algun centre (vegeu l'apartat 4.5.3.2.a).

14) Data de formalització de les pròrrogues

Tots els documents de pròrroga revisats en el procés de fiscalització dels centres de la mostra es van formalitzar en una data posterior al 31 de desembre de l'any anterior, data en que finalitzava la vigència del contracte o de la pròrroga anterior (vegeu els apartats 4.5.1.2.a, 4.5.2.2.a, 4.5.3.2.a i 4.5.5.2.a).

15) Despeses pagades

L'any 2016, la despesa de 15 centres es va reconèixer sense tenir formalitzada la pròrroga de l'exercici. L'entitat tampoc va tramitar cap expedient de reconeixement extrajudicial de crèdit. Per tant, la despesa comptabilitzada d'aquests centres no tenia cap emparament formal per poder ser reconeguda en el pressupost (vegeu l'apartat 4.5.1.2.b).

D'altra banda, els pagaments de les obligacions efectuades durant l'any 2018 es van fer sense que, en aquell moment, tinguessin un instrument jurídic vàlid vigent que els suportés. Aquests pagaments es van incloure en l'expedient de reconeixement extrajudicial de crèdit del 19 de maig del 2019.

L'annex d'aquest acord recull 2 relacions: la primera corresponent als pagaments realitzats durant el 2018 sense contracte, per 19,58 M€, dels quals 19,00 M€ corresponien a centres per a joves i adolescents, i la segona corresponent als pagaments realitzats amb contracte, sense pròrroga del 2018 signada, per 22,64 M€, dels quals 20,43 corresponien a centres per a joves i adolescents (vegeu l'apartat 4.5.3.2.d).

Les irregularitats descrites en aquest apartat podrien donar lloc a fets perseguibles administrativament i judicialment. Aquesta afirmació es fa amb totes les reserves i posant de manifest que només es fa respecte a la possible existència d'indicis, ja que l'apreciació correspon únicament a la jurisdicció competent.

En aquest sentit, la convalidació dels actes d'omissió del tràmit preceptiu de fiscalització d'un expedient o el reconeixement extrajudicial d'un crèdit no eximeix de les possibles responsabilitats en què hagin pogut incórrer els funcionaris i autoritats públiques per raó de la seva participació en els fets, d'acord amb els articles 83 i 84 del TRLFPC.

16) Contractes formalitzats

L'any 2018 el CSSBcn va tornar a adjudicar 5 serveis als mateixos adjudicataris que ja havien prestaven el servei. Tot i que la incoació dels expedients de contractació es va iniciar els mesos de febrer i juny d'aquell any, els contractes amb els 5 proveïdors no es van signar fins el 20 de desembre, amb vigència fins al 31 de desembre del mateix any.

La Sindicatura desconeix el motiu de la demora de la signatura del document contractual (vegeu l'apartat 4.5.3.2.b).

Pel que fa als anys 2019 i 2020, la Sindicatura no té constància de cap actuació per part del CSSBcn tendent a aplicar el que determinaven les ordres TSF/9/2019 i TSF/40/2020 pel que fa a l'adaptació dels centres que ja prestaven els serveis. Alguns dels centres de la ciutat de Barcelona van sol·licitar l'adaptació del servei que prestaven al DTASF. El departament els va denegar la sol·licitud d'adaptació pel fet que, segons les resolucions, aquells centres no corresponien a l'àmbit d'aplicació de les ordres a l'haver estat traspassats al consorci.

La Sindicatura considera que el DTASF era competent per concedir l'adaptació de la prestació de serveis als centres que ho sol·licitessin i complissin els requisits establerts, independentment que fossin gestionats per la DGAIA o pel CSSBcn (vegeu l'apartat 4.5.4.2.a).

17) Despesa reconeguda

L'any 2017, la despesa contractada al centre 6 de la mostra fiscalitzada, únic centre de la mostra sobre el qual s'ha obtingut informació, va ser d'1,32 M€, mentre que l'import facturat pel mateix període va ser d'1,66 M€ (vegeu l'apartat 4.5.2.2.b).

L'any 2018 la despesa reconeguda per sobre dels imports adjudicats corresponent a 5 dels 6 centres de la mostra fiscalitzada va ser de 7,24 M€ (vegeu l'apartat 4.5.3.2.c).

L'any 2019, la despesa reconeguda per sobre dels imports adjudicats corresponent als 6 centres de la mostra va ser d'1,46 M€ (vegeu l'apartat 4.5.4.2.b).

L'any 2020, la despesa reconeguda per sobre dels imports adjudicats de 4 dels 6 centres de la mostra va ser d'1,31 M€ (vegeu l'apartat 4.5.5.2.b).

2.4. EFECTES JURÍDICS

18) Efectes jurídics de la no formalització de les pròrrogues

La no formalització de forma expressa de les pròrrogues abans de finalitzar el període de vigència establert en el contracte inicial o en la pròrroga de l'exercici anterior condueix a l'extinció del contracte, atès que l'extensió del termini de vigència d'un contracte no té caràcter automàtic, sinó que cal un acord exprés abans de la finalització del termini inicialment previst, atesa la prohibició legal de les pròrrogues tàcites o no documentades.

La conseqüència jurídica de no haver formalitzar les pròrrogues dels contractes és que les prestacions que s'haguessin continuat portant a terme no tindrien empara legal en cap acte o negoci jurídic. La infracció de la prohibició de pròrrogues tàcites és una situació que, d'acord amb la doctrina de la Comissió Jurídica Assessora, s'ha equiparat a una contractació prescindint totalment i absolutament del procediment, d'acord amb l'article 47.1.e de la Llei

de l'Estat 39/2015, de l'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPACAP), la qual cosa determina la nul·litat de l'acte tàcit.

Davant d'això, la via procedent és la revisió d'ofici, sens perjudici que es pugui optar per tramitar també per la via de la responsabilitat patrimonial. Així, el que cal abonar en aquests casos per evitar l'enriquiment injust de l'Administració, és el valor de la prestació efectuada i en cap cas, el benefici industrial, el qual s'ha de reconèixer, si escau, en la via indemnitzatòria dels danys i perjudicis originats per la part culpable, que pot ser objecte del mateix procediment de revisió d'ofici.

D'acord amb els arguments anteriors, les entitats que prestaven serveis de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública en el moment d'entrada en vigor de les ordres TSF/9/2019 i TSF/40/2020 no ho feien en virtut de cap contracte o instrument jurídic vigent i, per tant, no es podien acollir tampoc al règim jurídic que regula l'article 3.1.b en relació amb la disposició addicional primera de les dites ordres.

En conseqüència, les entitats esmentades no podien quedar adaptades com a entitats proveïdores de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública, atès que no prestaven el servei en virtut de cap contracte, resolució o instrument jurídic vigent, i no gaudien de les circumstàncies que habilitaven legalment la prestació del servei ni dels requisits habilitadors per quedar acreditades d'acord amb el nou règim normatiu.

Així, doncs, les resolucions d'adaptació dictades durant els anys 2019 i 2020 a l'empara de l'article 3 i la disposició addicional primera de les ordres TSF/9/2019 i TSF/40/2020, respectivament, serien també constitutives de nul·litat de ple dret, d'acord amb l'article 47.1 lletra f de la LPACAP, ja que constitueixen actes administratius contraris a l'ordenament jurídic pels quals s'adquireixen facultats o drets quan no tenen els requisits essencials per a la seva adquisició. Davant d'això, caldrà sotmetre les resolucions també al procediment de revisió d'ofici (vegeu l'apartat 4.6).

3. RECOMANACIONS

A continuació s'inclouen les recomanacions que es considera pertinent fer com a conseqüència del treball de fiscalització realitzat.

1) Establiment dels preus dels mòduls

L'Ordre TSF/218/2020, del 16 de desembre, per a la provisió dels serveis de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública, estableix les condicions funcionals i materials dels serveis per tal que, d'acord amb els principis de publicitat, lliure concurrència i no discriminació,

totes les entitats de serveis socials privades interessades puguin concórrer lliurement en les mateixes condicions per prestar, amb finançament públic, els serveis de la cartera de serveis socials.

Pel que fa al règim econòmic dels serveis d'acolliment i atenció a la infància i l'adolescència, l'Ordre estableix que la contraprestació econòmica que la DGAIA abonarà per a la prestació del servei es fixarà en cada convocatòria pública de provisió dels serveis socials a partir d'un mòdul base per dia i jove.

La DGAIA no ha facilitat a la Sindicatura cap estudi econòmic elaborat per aquest òrgan sobre els costos dels serveis d'acolliment i, per tant, es desconeix si existeix la necessària correspondència entre els costos dels serveis i l'establiment d'aquests mòduls base per dia i jove.

Per tant, es recomana que, la DGAIA, dins del marc de la planificació dels serveis, faci un estudi de les necessitats perquè els recursos amb què actua permetin cobrir totes les necessitats i eliminar les sobreocupacions dels serveis, com també fer els estudis econòmics dels costos dels serveis abans de la fixació de la contraprestació econòmica a satisfer per l'administració, perquè els preus dels mòduls s'adeqüin el màxim possible als costos a suportar pels proveïdors dels serveis més el benefici empresarial que correspongui (vegeu l'apartat 4.1).

2) Identificació dels joves en la facturació dels centres

Els centres fan la facturació pels serveis prestats als infants i adolescent de manera nominativa a partir del nom del menor. En el treball de fiscalització s'han posat de manifest errors en la identificació de menors per incorreccions en la introducció de les dades, fet que dificulta el compliment de la normativa de protecció de les dades personals.

Per evitar aquestes incorreccions caldria utilitzar un número identificador de cada menor per a tots els processos administratius, que, per als joves migrats, podria ser el número identificador que els cossos de seguretat atorguen a cada un d'ells, i per a la resta, el número del document nacional d'identitat. Per homogeneïtzar la identificació, es podria crear un registre propi de la DGAIA amb un identificador per a cada menor (vegeu l'apartat 4.5.1.1.c).

3) Procediments de tramitació de les prestacions de serveis socials

Tal com s'ha posat de manifest en les observacions anteriors, la majoria de les pròrrogues del període fiscalitzat no es van formalitzar o es van formalitzar un cop passat el termini per

fer-ho. Aquest fet va comportar haver de tramitar una part important de la despesa mitjançant reconeixements extrajudicial de crèdits.

Els informes de la Intervenció General de la Generalitat que acompanyen els expedients del reconeixement extrajudicial de crèdits posaven de manifest, entre altres aspectes, les consideracions del caràcter imprescindible dels serveis prestats i que calia evitar l'enriquiment injust de l'Administració. També recomanaven que, per evitar les situacions descrites, s'analitzessin els procediments emprats en la tramitació de les prestacions dels serveis socials, amb la finalitat de fer-los més àgils i eficients.

En aquest sentit, les ordres TSF/9/2019 i TSF/40/2020 van significar una simplificació dels tràmits, tot i que encara, durant els anys 2019 i 2020, tant la DGAIA com el CSSBcn van continuar proveint alguns serveis amb centres amb els quals no tenien formalitzada la relació. La Sindicatura recomana continuar amb el procés de regularització iniciat amb les ordres esmentades.

4) Identificació dels centres

En molta de la documentació analitzada les entitats i centres prestadors dels serveis apareixen amb noms o codis d'identificació diferents, de manera que es fa difícil el seguiment i control de l'execució del contracte de cada servei.

Per poder identificar fàcilment l'entitat i el centre prestador del servei en tota la documentació que genera l'administració de l'atenció a la infància i l'adolescència es recomana que s'utilitzi un codi únic per a cada centre en tota la documentació que es generi. Aquest codi únic podria ser el número de registre del RESES (vegeu l'apartat 4.5.4.1.c).

5) Document de sol·licitud d'adaptació

A partir de les ordres TSF/9/2019 i TSF/40/2020 els proveïdors, per obtenir l'adaptació i l'acreditació dels serveis, han de fer una sol·licitud mitjançant el formulari que consta en el portal de la DGAIA.

Independentment de la informació que consti en el portal, en el document imprès d'aquesta sol·licitud no apareix cap data de la sol·licitud. El redactat de les ordres mencionades estableix una data límit per presentar la sol·licitud d'adaptació.

La Sindicatura considera que per poder determinar l'adequació de les sol·licituds a la normativa seria necessari incorporar aquesta data al document imprès (vegeu l'apartat 4.5.4.1.d).

4. FISCALITZACIÓ REALITZADA

4.1. DESPESES I PREUS DELS MÒDULS

D'acord amb l'article 3 de la CSS, les prestacions socials són finançades per les administracions públiques, en els termes previstos en la LSS, que en l'article 59 identifica com a fonts de finançament les següents:

- Les aportacions dels pressupostos de la Generalitat
- Les aportacions finalistes dels pressupostos de l'Estat
- Les aportacions dels pressupostos dels ajuntaments i d'altres ens locals
- Les herències intestades, si correspon d'heretar a la Generalitat
- Les obres socials de les caixes d'estalvi
- Les aportacions d'altres entitats privades i les dels usuaris

Els ingressos consten comptabilitzats de forma conjunta amb la resta d'ingressos de l'Administració de la Generalitat de Catalunya.

Pel que fa a les despeses dels centres concertats i de gestió delegada, el total d'obligacions reconegudes per la DGAIA enregistrades en el capítol 2 durant el període 2016-2020, en relació amb l'atenció a la infància i l'adolescència, són les següents:

Quadre 5. Obligacions reconegudes per la DGAIA relatives a la infància i l'adolescència durant el període 2016-2020

Descripció	2016	2017	2018	2019	2020
Programa 317J, Àrea de suport als joves tutelats i extutelats	6.638	5.247	7.132	17.886	31.773
Centres concertats	5.448	4.238	6.144	16.855	30.995
Centres i serveis en gestió delegada	1.190	1.009	988	1.031	778
Programa 318, Atenció a la infància i l'adolescència	89.066	98.844	141.390	202.891	187.885
Centres concertats	75.466	83.726	114.461	181.274	165.859
Centres en gestió delegada	13.599	15.117	26.929	21.617	22.026
Total obligacions reconegudes	95.703	104.091	148.523	220.777	219.658

Imports en milers d'euros.

Font: Compte general de la Generalitat dels exercicis 2016-2020.

Els centres concertats són aquells centres de titularitat no pública en els quals el servei el presten tercers, amb finançament, accés i control públic. Els centres en gestió delegada són centres de titularitat pública en els qual el servei es presta a través de tercers, en els termes i les condicions que encomana l'administració pública titular del servei.

Les obligacions reconegudes dels centres d'acolliment que van prestar serveis per compte del CSSBcn van ser les següents:

Quadre 6. Obligacions reconegudes pel CSSBcn relatives a la infància i l'adolescència durant el període 2016-2020

Descripció	2016	2017	2018	2019	2020
Centres concertats	22.805	24.251	28.100	24.468	25.061
Centres en gestió delegada	5.332	6.073	8.268	6.022	5.327
Total obligacions reconegudes	28.137	30.324	36.368	30.490	30.388

Imports en milers d'euros.

Font: Elaboració pròpia a partir de la informació facilitada pel Consorci de Serveis Socials de Barcelona.

El detall de les obligacions reconegudes per la DGAIA per tipus de centres durant el període fiscalitzat és el següent:

Quadre 7. Obligacions reconegudes segons tipus de centre o servei de la DGAIA, durant el període 2016-2020

Tipus adjudicació	2016	2017	2018	2019	2020
CRAE	55.834	55.580	57.810	61.287	61.506
Servei de primera acollida i atenció integral	-	1.793	24.228	58.357	48.657
Centre d'acolliment	18.421	22.364	26.136	21.778	22.635
Servei de protecció d'emergència	-	-	5.104	26.417	19.915
Pis assistit (16 a 18 anys)	2.062	2.451	5.026	10.590	12.371
Residència o pis de joves vinculats a programes d'inserció laboral	390	404	1.019	9.824	20.067
Servei d'acompanyament especialitzat a joves (SAEJ), que inclou els IPI	1.925	3.076	6.239	7.626	8.970
CREI	3.927	5.305	5.862	6.380	6.270
Casa d'infants	3.742	3.729	5.121	4.710	5.158
Pis assistit (majors de 18 anys)	2.666	2.653	3.432	5.583	7.495
Centre residencial per a persones amb disminució física i/o psíquica	4.306	4.663	6.138	5.757	3.973
Dispositiu d'atenció immediata	-	-	-	818	1.433
Total obligacions reconegudes pels centres	93.273	102.018	146.115	219.127	218.450
Serveis que no són recursos residencials	2.430	2.073	2.408	1.650	1.208
Total obligacions reconegudes per any	95.703	104.091	148.523	220.777	219.658

Imports en milers d'euros.

Font: Elaboració pròpia a partir de la informació facilitada per la Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència.

Pel que fa al CSSBcn, el detall de les obligacions reconegudes per tipus de centres durant el període fiscalitzat és el següent

Quadre 8. Obligacions reconegudes segons tipus de centre o servei del CSSBcn, durant el període 2016-2020

Tipus adjudicació	2016	2017	2018	2019	2020
CRAE	17.842	17.894	18.510	18.272	18.936
Centre d'Acolliment	8.889	11.159	15.856	10.054	8.947
Pis assistit (16 a 18 anys)	66	62	940	889	1.189
Casa d'infants	1.339	1.209	1.062	1.275	1.316
Total obligacions reconegudes pels centres	28.137	30.324	36.368	30.490	30.388

Imports en milers d'euros.

Font: Elaboració pròpia a partir de la informació facilitada pel Consorci de Serveis Socials de Barcelona.

Els preus dels mòduls⁹ aplicats a cada servei van ser els establerts en cadascun dels documents contractuals signats amb els diferents centres.

El 14 de gener del 2014, la DGAIA va signar un document de mesures acordades amb la FEDAIA. En aquest document s'estableix un mòdul diari dels CRAE amb 4 preus diferents en funció del nombre de places contractades. El preu va de 108,47 € per al centres amb més de 30 places, fins a 134,61 € per als centres de 10 places o menys.

L'acord modifica el règim de pagament de les places no ocupades, segons la tipologia del servei i els percentatges següents:

- CA: totes les places no ocupades es pagaven al 60% del preu establert.
- CRAE, CREI i Cases d'infants:
 - Fins a 10 places, la primera plaça no ocupada es pagava al 80% del preu i la segona plaça no ocupada, al 60%.
 - D'11 a 15 places: la primera plaça no ocupada es pagava al 70% del preu, i la segona, al 50%.
 - De 16 a 20 places, la primera plaça no ocupada es pagava al 60% del preu, i la segona, al 40%.
 - Per als centres de més de 20 places només es pagava la primera plaça no ocupada al 60% del preu.
- Centres maternals: les places no ocupades es pagaven al 80% del preu.

9. El preu del mòdul és l'import diari que paga l'Administració per cada plaça ocupada.

El sistema per determinar el nombre de places no ocupades era per mesos, de tal manera que si durant un mes el nombre total de places no ocupades no superava el nombre de 30, totes es pagaven al preu estipulat per a la primera plaça no ocupada.

L'acord estableix que les places sobreocupades, que són les places ocupades que sobrepassen el nombre de places contractades, en el CA es pagarien al 30% del preu. Per contra, les sobreocupacions dels CRAE, CREI i Cases d'infants no es pagarien, fora dels casos excepcionals i autoritzats per la DGAIA.

La reserva de plaça per ingrés en un centre de justícia juvenil es pagaven al 60% del preu els 30 primers dies. La reserva de plaça per l'escapoliment d'un jove del centre assignat i per l'ingrés en un centre sanitari es pagaven al 100% del preu establert fins a un màxim de 30 dies.

Aquests acord va estar vigent fins a l'any 2016. El 6 de juny del 2016, la DGAIA va signar un nou acord amb la FEDAIA pel qual se substituïen les mesures acordades amb el sector d'atenció a la infància el 14 de gener del 2014 i es fixaven per a l'any 2018 les mesures per a l'any 2017 i les línies de treball per consensuar un nou model eficient, sostenible i centrat en les necessitats dels infants i adolescents atesos.

En aquest nou acord es manté el preu dels mòduls dels CRAE, però es modifica el pagament de les places no ocupades, que passen a pagar-se al 80% del preu del mòdul, sense límit de places. També es modifica el règim de pagament de les sobreocupacions: les places sobreocupades dels CA es pagarien totes al 100% del preu del mòdul i les dels CRAE i els CREI es passen a pagar al 30% del preu del mòdul, sense límit de places.

També es modifica a l'alça el pagament de les places vacants en CRAE, CREI i CA per ingrés d'un jove en un centre de justícia juvenil. En aquest cas, la reserva de la plaça es pagaria al 80% del preu del mòdul, amb un màxim de 30 dies. Les places vacants per escapoliments de joves i per ingrés en un centre hospitalari es van passar a pagar al 100% del preu del mòdul fins a un límit de 30 dies.

Els documents de pròrroga dels contractes de l'any 2017 van incorporar els canvis establerts en l'acord del 6 de juny del 2016.

Els preus dels mòduls per dia satisfets durant el període fiscalitzat per aquells serveis que van suposar un cost més significatiu, es presenten en el quadre següent:

Quadre 9. Preus dels mòduls segons el tipus de centre o servei

Tipus de centre o servei	2016	2017	2018	2019	2020
CRAE	108,47-134,61	108,47-134,61	108,47-134,61	108,47-134,61	108,47-134,61
Servei de primera acollida i atenció integral	-	113,37	113,37	113,37	113,37
CA	121,02-175,00	120,74-175,00	120,74-175,00	143,58-175,00	143,58-175,00
Servei de protecció d'emergència*	-	-	139,10	139,10	139,10
SAEJ que inclou els IPI	39,86	38,65-41,35	38,65-41,35	39,86-41,35	39,86-41,35
CREI	187,45	181,92-187,45	181,92-187,45	181,92-187,45	181,92-187,45
Casa d'infants	35.404,00 - 35.414,73 (mensuals)				145,31-153,07

Imports en euros/dia/usuari (excepte els de cases d'infants, anys 2016-2019, que són euros/mes/usuari).

Font: Elaboració pròpia partir de la informació dels contractes facilitats per la Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència.

* El preu del mòdul incorpora un import de 210 € únic per usuari.

Al llarg del període fiscalitzat, els preus dels mòduls aplicats als diferents serveis es mantenen en un rang similar, excepte pels CA. Els preus dels mòduls aplicats a cada CA són negociats en cada contracte.

Els preus dels mòduls aplicats als CRAE segueixen els acords signats amb la FEDAIA, i s'estructuren en funció del nombre de places dels centres.

Quant a les cases d'infants, el preu del mòdul era mensual per a cada centre (de 35.404,00 € a 35.414,73 € mensuals) fins a l'entrada en vigor de l'Ordre TSF/40/2020, en què es va establir un preu mòdul per dia i nen en funció de la localització del centre. El preu menor del mòdul era el corresponent a la demarcació de Lleida, fixat en 145,73 €, i el superior, el de la demarcació de Barcelona, fixat en 153,07 €.

El 4 de novembre del 2020 es va publicar en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* el Decret llei 39/2020, del 3 de novembre, de mesures extraordinàries de caràcter social per fer front a les conseqüències de la covid. L'article 15 d'aquesta norma establí un increment de preus en matèria de serveis d'atenció a la infància i l'adolescència i en matèria d'acolliment i adopció, que va entrar en vigor el mateix dia de la seva publicació.

La disposició addicional segona del Decret 69/2020, del 14 de juliol, d'acreditació, concert social i gestió delegada en la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública (Decret 69/2020), facultava la persona titular del departament competent en matèria de serveis socials perquè dictés les disposicions necessàries per desplegar i executar aquell decret. En aquest sentit, el conseller de Treball, Afers Socials i Família va dictar l'Ordre TSF/218/2020, del 16 de desembre, per a la provisió dels serveis de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública, per tal que, d'acord amb els principis de publicitat, lliure concurrència i no discriminació, totes les entitats de serveis socials privades interessades poguessin concórrer lliurement en les mateixes condicions per prestar, amb finançament públic, els serveis de la cartera de serveis socials.

L'ordre consta d'uns annexos en els quals es concreten les condicions funcionals i materials que s'han de complir en la prestació de cada tipologia de servei. Pel que fa al règim econòmic dels serveis d'atenció a la infància i l'adolescència determina que la contraprestació a pagar per la DGAIA es fixarà en cada convocatòria pública de provisió dels serveis.

Pel que fa a les despeses per expedient obert, la mitjana del conjunt de les obligacions reconegudes per la DGAIA i pel CSSBcn (quadres 12 i 15) dividit pel nombre d'expedients oberts (quadre 3) durant el període fiscalitzat, per anys i per tipus d'alguns serveis, es presenta en el quadre següent:

Quadre 10. Mitjana de despesa per expedient obert per anys i tipus de centre o servei

Tipus adjudicació	2016	2017	2018	2019	2020
CRAE	39.526	38.834	40.042	41.589	43.885
Servei de primera acollida i atenció integral	-	8.620	15.077	34.903	55.672
Centre d'acolliment	43.212	43.089	53.630	49.505	61.324
Servei de protecció d'emergència	-	-	11.626	49.656	71.125
Pis assistit (16 a 18 anys)	-	21.297	21.384	36.097	56.266
CREI	42.226	41.124	40.428	44.930	47.143
Casa d'infants	78.169	89.782	99.726	98.115	93.826

Imports en euros.

Font: Elaboració pròpia a partir de la informació facilitada per la Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència i el Consorci de Serveis Socials de Barcelona.

Nota: Les dades dels expedients oberts corresponen al 31 de desembre de l'any. S'ha agafat aquesta dada per ser la més propera a la mitjana anual de les places ocupades per tipus de servei i dia.

Pel que fa a les despeses i al preu dels mòduls dels serveis es fan les observacions següents:

a) Escandalls dels costos dels serveis

Excepte pels serveis experimentals SAEJ i IPI, durant el període fiscalitzat la DGAIA no ha facilitat a la Sindicatura de Comptes els escandalls de costos dels serveis que suportin els preus dels mòduls pagats pels serveis prestats en els centres contractats i, per tant, no coneix del cert la relació entre els preus pagats i el cost dels serveis.¹⁰

b) Despesa mitjana dels serveis

Pel que fa a la despesa mitjana per expedient obert, les dades obtingudes presenten uns imports mitjans significatius i una variabilitat entre els diferents anys sense justificació, fet que qüestionaria la correcció de les dades analitzades facilitades per la DGAIA i el CSSBcn.

10. Observació modificada arran de l'al·legació número 1 presentada pel Departament de Drets Socials.

4.2. ENTITATS PRESTADORES DELS SERVEIS

El nombre de centres prestadors dels serveis d'acolliment segons la propietat i la forma de gestió per cadascun dels anys del període de fiscalització es mostra en el quadre següent:

Quadre 11. Nombre de centres segons la propietat i la forma de gestió i per anys de la DGAIA

Forma de gestió	2016	2017	2018	2019	2020
Centres propis en gestió delegada	18	20	23	24	25
<i>Contractació d'emergència</i>			3	1	2
Centres privats concertats	136	186	308	434	508
<i>Contractació d'emergència</i>	1	30	120	105	68
Centres per conveni amb entitats públiques	2	2	2	2	2
Total centres per gestió indirecta	156	208	333	460	535
Centres propis en gestió directa	11	12	12	11	11
Total centres	167	220	345	471	546

Font: Elaboració pròpia a partir de la informació facilitada per la Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència. El quadre inclou la desagregació del nombre de centres i serveis contractats pel procediment d'emergència ateses les observacions que es fan, al llarg de l'informe, sobre aquest procediment.

El detall de les obligacions reconegudes per tipus d'instrument jurídic durant el període fiscalitzat és el següent:

Quadre 12. Obligacions reconegudes per anys segons el tipus d'instrument jurídic de la DGAIA

Tipus adjudicació	2016	2017	2018	2019	2020
Contractació tramitació ordinària	1.384	12.250	4.995	911	3.937
Pròrroga de contractació	90.304	86.471	35.483	10.454	13.075
Resolució encàrrec d'emergència*	370	2.074	24.468	3.172	-
Comunicació a Govern-Reconeixement extrajudicial del deute	-	-	79.992	13.241	1.758
Resolució declaració d'emergència	-	-	-	14.226	7.051
Resolució d'adaptació - Ordre 2019	-	-	-	175.829	167.111
Resolució d'adaptació - Ordre 2020	-	-	-	-	24.364
Conveni o pròrroga de conveni	1.215	1.223	1.177	1.294	1.154
Despeses que no corresponen a recursos residencials	2.430	2.073	2.408	1.650	1.208
Total obligacions reconegudes per any	95.703	104.091	148.523	220.777	219.658

Imports en milers d'euros.

Font: Elaboració pròpia a partir de la informació facilitada per la Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència. Notes: Els encàrrecs d'emergència estaven regulats per les lleis TRLCSP i LCSP, mentre que les declaracions d'emergència estaven regulades per les ordres TSF/9/2019 i TSF/40/2020.

* Part de la despesa de l'exercici 2018 es va traspassar a l'exercici següent i consta comptabilitzada com a Resolució d'adaptació – Ordre 2019.

D'acord amb el detall d'obligacions reconegudes, la prestació del servei d'acolliment en el període es va adjudicar a 101 entitats diferents. En l'anàlisi de la distribució de la despesa s'ha observat que 10 entitats concentraven més del 55% de la despesa. El detall de la distribució de la despesa per entitats, amb indicació de l'import per cadascun dels anys del període fiscalitzat, és el següent:

Quadre 13. Obligacions reconegudes per la DGAIA per entitat i per any

Entitat adjudicatària	Import 2016	Import 2017	Import 2018	Import 2019	Import 2020	Import total	% sobre total oblig. recon.
Fundació Privada RESILIS	11.396	13.142	17.835	19.249	18.809	80.431	10,2
Instituto de Trabajo Social y de Servicios Sociales (Intress)	6.051	5.786	10.681	21.585	20.804	64.907	8,2
Fundación Diagrama Intervención Psicosocial	-	-	8.024	27.262	23.439	58.725	7,4
Suara Serveis SCCL	3.315	4.076	9.488	14.526	15.445	46.850	5,9
Eduvic, SCCL	633	697	7.360	20.727	16.852	46.269	5,9
Fundació Privada Mercè Fontanilles de Manejament de Serveis i d'Iniciatives Socials	6.421	7.062	9.116	8.598	10.184	41.381	5,2
Actua SCCL	3.864	4.165	5.880	6.761	6.679	27.349	3,5
Fundació Privada Idea	4.539	4.708	5.030	5.357	5.377	25.011	3,2
Gestió i Disseny, SCCL	2.033	4.968	5.005	6.002	5.995	24.003	3,0
Associació Asteroide B-612	4.106	4.226	4.030	4.519	4.588	21.469	2,7
Fundació Acció Social Infància	3.286	3.316	4.481	3.931	4.342	19.356	2,5
Fundació Privada Eveho	2.370	2.582	3.117	4.340	5.769	18.178	2,3
UTE Fundació Mercè Fontanilles Fundació Resilis	370	1.270	3.906	4.368	4.360	14.274	1,8
Integració Social de Menors Isom SCCL	-	86	2.042	5.153	6.465	13.746	1,7
Drecera, SCCL	2.451	2.450	2.430	2.424	2.507	12.262	1,6
Casa Sant Josep de Tarragona	2.154	2.083	2.304	2.646	2.837	12.024	1,5
Fundació Aldees Infantils SOS de Catalunya	2.437	2.439	2.007	2.194	2.502	11.579	1,5
Fundació Privada Assistencial Sanitària i Social	2.300	2.238	2.288	2.370	2.351	11.547	1,5
Sant Joan de Déu Terres de Lleida	-	-	1.445	4.863	5.146	11.454	1,5
UTE Fundació Mercè Fontanilles Fundació Resilis	-	-	-	4.647	6.558	11.205	1,4
Residència Assistencial de Manresa	2.070	2.079	1.995	2.164	2.183	10.491	1,3
Associació per a la Creació i Estudis de Projectes Socials	1.679	1.593	1.670	1.684	1.919	8.545	1,1
Organismo Benéfico Asistencial	1.588	1.577	1.582	1.576	1.634	7.957	1,0
Subtotal	63.063	70.543	111.716	176.946	176.745	599.013	75,9
Altres 78 entitats	32.640	33.548	36.807	43.831	42.913	189.739	24,1
Total obligacions reconegudes per any	95.703	104.091	148.523	220.777	219.658	788.752	100,0

Imports en milers d'euros.

Font: Elaboració pròpia a partir de la informació facilitada per la Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència.

Cal destacar que durant el període fiscalitzat la Fundació privada RESILIS, la Fundació Mercè Fontanilles i les UTE constituïdes per ambdues fundacions van suposar unes obligacions reconegudes de 147,29M€, que representen el 18,7% del total de despesa.

D'altra banda, durant el període fiscalitzat el CSSBcn va disposar d'un nombre variable de centres d'acolliment residencial adreçats a la infància i l'adolescència, 3 dels quals eren de gestió directa. La resta de centres van estar prestant els serveis mitjançant el corresponent contracte.

El nombre de centres, segons la propietat i la forma de gestió en què operaven per cadascun dels anys del període de fiscalització, es presenta en el quadre següent:

Quadre 14. Nombre de centres del CSSBcn segons la propietat i la forma de gestió, per anys

Forma de gestió	2016	2017	2018	2019	2020
Centres propis en gestió delegada	4	4	4	4	4
Centres privats concertats	29	29	42	43	41
Total centres per gestió indirecta	33	33	46	47	45
Centres propis en gestió directa	3	3	3	3	3
Total centres	36	36	49	50	48

Font: Elaboració pròpia a partir de la informació facilitada pel Consorci de Serveis Socials de Barcelona.

El detall de les obligacions reconegudes per tipus d'instrument jurídic durant el període fiscalitzat és el següent:

Quadre 15. Obligacions reconegudes del CSSBcn per anys segons el tipus d'instrument jurídic

Tipus adjudicació	2016	2017	2018	2019	2020
Contractació tramitació ordinària	-	886	17.202	12.973	2.840
Pròrroga de contractacions	15.626	4.996	-	17.092	27.548
Factures convalidades	-	24.380	-	-	-
Factures sense instrument	12.511	62	-	-	-
Consell de Govern - Reconeixement extrajudicial del deute	-	-	19.166	425	-
Total centres	28.137	30.324	36.368	30.490	30.388

Imports en milers d'euros.

Font: Elaboració pròpia a partir de la informació facilitada pel Consorci de Serveis Socials de Barcelona.

Per a cada tipologia d'instrument jurídic de gestió indirecta a partir del qual s'ha prestat el servei s'ha seleccionat la següent mostra, per anys, de centres gestionats per la DGAIA i pel CSSBcn:

Quadre 16. Nombre de centres seleccionats per anys segons el tipus d'instrument jurídic

Tipus d'instrument	2016	2017	2018	2019	2020
Contractació tramitació ordinària	-	3	7	-	1
Pròrroga de contractació	12	10	5	-	-
Resolució encàrrec d'emergència	-	-	6	-	-
Comunicació a Govern - Reconeixement extrajudicial de crèdit	-	-	51	-	-
Resolució declaració d'emergència	-	-	-	11	5
Resolució d'adaptació - Ordre TSF/9/2019	-	-	-	25	25
Resolució d'adaptació - Ordre TSF/40/2020	-	-	-	-	6
Total centres de la mostra	12	13	69	36	37

Font: Elaboració pròpia.

Un mateix centre ha pogut utilitzar diferents instrumentacions durant el període, per la qual cosa la selecció inicial abasta un total de 91 centres.

L'import cobert per la mostra, respecte a les obligacions reconegudes en el període, és el següent:

Quadre 17. Cobertura de la mostra respecte a les obligacions reconegudes, per anys

Tipus d'instrument	2016	2017	2018	2019	2020
Import de la mostra	23.090	26.110	104.285	66.907	67.116
Import obligacions reconegudes	121.343	132.279	181.543	248.919	247.851
Percentatge de cobertura	19,03	19,74	57,44	26,88	27,08

Imports en milers d'euros.

Font: Elaboració pròpia.

En els annexos 6.1 i 4.2 es detalla la mostra dels centres per l'ens contractant i pel tipus d'instrument jurídic a partir del qual s'ha prestat el servei.

4.3. REGISTRE D'ENTITATS I ESTABLIMENTS SOCIALS

Les entitats que gestionen els centres on es presten els serveis socials cal que estiguin inscrites en el RESES, adscrit al Servei d'Inspecció i Registre de l'actual Departament de Drets Socials.

El DRESES estableix el procediment d'autorització administrativa i el règim de comunicació prèvia per a la prestació de serveis socials, i les condicions i els requeriments materials mínims que han de complir els establiments on es presten aquests serveis, d'acord amb la CSS.

D'acord amb el DRESES, estan subjectes a autorització administrativa els serveis socials de nova creació que requereixin un establiment on es puguin prestar, i també les modificacions de caràcter estructural o funcional, el canvi de titularitat i qualsevol trasllat d'ubicació. L'autorització administrativa de funcionament i la de modificació tenen com a finalitat essencial garantir que els serveis socials reuneixin les condicions materials i funcionals mínimes que estableix la normativa vigent en funció de les activitats que duguin a terme.

Els requisits generals es concreten en els punts següents:

- Complir les condicions materials, de seguretat i d'equipament exigibles als serveis en funció de la seva naturalesa.
- Complir les condicions d'edificació, emplaçament i condicionament dels establiments.
- Complir els requisits de titulació del personal, el nombre de treballadors, que ha de ser suficient tenint en consideració el nombre de persones i necessitats que s'han d'atendre, i el grau d'ocupació, d'acord amb la normativa sectorial de serveis socials.
- Disposar d'una memòria i d'un pla d'actuació en què s'especifiqui el règim d'intervenció, la manera de desenvolupar els programes d'atenció i la metodologia i els procediments d'execució.

D'altra banda, estan subjectes a comunicació prèvia els serveis socials de nova creació que es prestin en un establiment en què es desenvolupi un altre servei que tingui autorització vigent.

La prestació dels serveis socials requereix tenir l'autorització administrativa corresponent i no es pot començar a exercir l'activitat fins que no es rebi la resolució del procediment en sentit favorable.

De la fiscalització del tràmit d'autorització i registre dels centres es desprèn l'observació següent:

Autorització dels centres d'acolliment

Durant el període fiscalitzat, la inscripció dels centres i serveis en el RESES va presentar les incidències següents

- Serveis que es van començar a prestar en nous centres d'acord amb encàrrecs d'emergència, i que, posteriorment, es va tramitar la seva inscripció al RESES (expedients 5, 6, 11, 23, 63, 69, 70, 74, 84, 87, 88 i 90).
- Serveis en centres amb un contracte o encàrrec d'emergència que regulava el servei,

però amb un nombre de places superior a les que figuraven en la seva inscripció al RESES (expedients 18, 22, 30, 39, 70, 84 i 87).¹¹

Al donar serveis d'acolliment en ubicacions no inscrites en el RESES, ja sigui en un període de temps abans que el centre sigui regularitzat, o sense que mai el centre sigui inscrit, no es pot assegurar que aquests acolliments comptin amb les condicions mínimes que fixa el DRESES.

D'altra banda, en 3 dels 7 centres visitats per la Sindicatura s'ha observat l'existència de dormitoris de 4 places, tot i que el DRESES no admet dormitoris de més de 3 places per a infants i adolescents.

4.4. CONTRACTACIÓ DELS SERVEIS

Durant el període fiscalitzat la prestació del servei d'acolliment a la infància i l'adolescència ha estat instrumentada mitjançant la contractació o la pròrroga de la contractació prèvia, i per instruments diferents de la contractació.

En el període fiscalitzat, especialment l'any 2018, hi va haver episodis de saturació de la xarxa de serveis residencials, amb sobreocupacions, motivada per l'augment de l'entrada de joves menors d'edat migrats sense referents familiars a Catalunya. En aquests casos, en lloc de la tramitació ordinària o per urgència, el DTASF va optar per cobrir les places necessàries per la contractació mitjançant el procediment d'emergència.

La tramitació d'emergència de contractes públics és un mecanisme excepcional regulat en l'article 113 de la TRLCSP i en l'article 120 de la LCSP.

Aquesta tramitació es caracteritza pel fet que, davant la necessitat d'actuar de forma immediata a causa d'esdeveniments catastròfics, de situacions que suposen un perill greu o de necessitats que afectin la defensa nacional, l'òrgan de contractació pot ordenar l'execució del que calgui per posar remei als fets produïts o per satisfer la necessitat sobrevinguda o contractar lliurement el seu objecte, totalment o en part, sense subjectar-se als requisits formals establerts en la llei. Les úniques exigències que preveu aquesta Llei per a la tramitació d'emergència són les següents:

- El termini d'inici de l'execució de les prestacions no pot ser superior a un mes, comptat des de l'adopció del corresponent acord d'adjudicació del contracte.
- Un cop executades les actuacions objecte d'aquest règim excepcional se seguirà el que

11. Observació modificada arran de l'al·legació número 4 presentada pel Departament de Drets Socials.

disposa la llei de contractes pel que fa al compliment dels contractes i a la recepció i liquidació de la prestació.

- Les altres prestacions que siguin necessàries per completar l'actuació a realitzar per l'Administració i que no tinguin caràcter d'emergència s'hauran de contractar d'acord amb la tramitació ordinària regulada per la Llei de contractes.
- S'ha de publicar la informació sobre el contracte al perfil del contractant.
- S'ha de comunicar la informació sobre el contracte al Registre públic de contractes (RPC).

En el cas de la DGAIA, aquest tipus d'instrument es va formalitzar mitjançant resolucions d'encàrrec i declaració d'emergència, signades pel conseller del departament, sense que posteriorment se signés cap contracte entre les parts.

4.4.1. Centres residencials que van prestar serveis per compte de la Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència

Durant els anys 2016 i 2017, la DGAIA va prestar el servei d'acolliment en centres residencials mitjançant la contractació administrativa, en la modalitat de concerts i gestió delegada, o mitjançant pròrrogues de contractacions adjudicades en anys anteriors. De forma residual, durant aquell període, 2 centres van prestar el servei mitjançant convenis amb sengles consells comarcals i alguns centres van ser contractats per procediment d'encàrrec d'emergència.

A partir de l'any 2017, amb l'increment d'arribades de menors, es va cobrir la prestació del servei d'acolliment a centres nous mitjançant resolucions d'encàrrec d'emergència, emparades en la normativa contractual. Aquestes resolucions cobrien l'any natural en què es dictaven, mentre s'iniciava la tramitació ordinària de la seva contractació.

Segons les manifestacions fetes per la DGAIA, l'aplicació de les mesures derivades de l'article 155 de la Constitució espanyola i la manca de directrius executives dins dels departaments de la Generalitat, durant els darrers mesos de l'any 2017 i fins a mitjans del 2018, i l'increment d'arribades dels migrats, van ser les causes perquè durant aquell període no es formalitzessin noves adjudicacions ni les pròrrogues dels contractes dels serveis existents.

Un cop format el nou Govern, el mes de maig del 2018, les despeses compromeses van ser abonades als proveïdors mitjançant reconeixements extrajudicials de crèdits, que van ser objecte de diferents comunicacions al Govern, el qual en va prendre coneixement.

Durant el període 2017-2019 l'increment d'arribades de joves migrats va suposar, també, la sobreocupació dels centres. Aquest increment de l'activitat pressupostada va fer insuficients

les dotacions dels crèdits pressupostaris, i part d'aquesta despesa es va incorporar al reco-neixement extrajudicial d'obligacions i a les comunicacions al Govern.

El 25 de gener del 2019 es va publicar l'Ordre TSF/9/2019. Aquesta ordre es va emetre d'acord amb l'establert per l'article 11.6 de la Llei 9/2017, del 8 de novembre, de contractes del sector públic, per la qual es transposen a l'ordenament jurídic espanyol les directives del Parlament Europeu i del Consell 2014/23/UE i 2014/24/UE, del 26 de febrer del 2014.¹²

A partir d'aquesta nova regulació es van adaptar la majoria dels contractes dels centres que ja estaven operant prèviament amb la DGAIA. La formalització es va dur a terme mitjançant resolucions per a l'adaptació de persones i entitats proveïdores de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública, dictades a l'empara de l'esmentada Ordre TSF/9/2019.

El 20 d'abril del 2020 es va publicar l'Ordre TSF/40/2020, que suposava la continuació de l'Ordre TSF/9/2019 precedent. Aquesta ordre estableix el mateix instrument per acreditar tant la prestació de serveis en centres nous com per a l'adaptació dels centres als quals s'havien encarregat els serveis l'exercici anterior amb resolucions d'emergència.

El 16 de juliol del 2020 es va publicar el Decret 69/2020, que responia a la necessitat de regular de forma definitiva el règim jurídic de l'acreditació d'entitats privades de serveis socials exigible per ser proveïdores de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública i també d'establir el règim jurídic del concert social i la gestió delegada com a sistema de provisió dels serveis socials de la xarxa esmentada. No obstant això, totes les resolucions de l'any 2020 que es van dictar posteriorment a la publicació d'aquest decret seguien fent referència a l'Ordre TSF/40/2020.

Tanmateix, com a conseqüència de la continuació d'entrades de menors d'edats estrangers no acompanyats, l'any 2019 i 2020 també es van dictar resolucions per les quals s'establí la declaració d'emergència i s'encarregava la provisió de serveis a diferents entitats. Aquestes resolucions es van dictar a l'empara de l'article 15 de les ordres TSF/9/2019 i TSF/40/2020 i, posteriorment, de l'article 17 del Decret 69/2020.

De forma residual, també durant els exercicis 2019 i 2020 es van realitzar procediments de contractació subjectes a la LCSP i pròrrogues de contractació.

La disposició addicional segona del Decret 69/2020, facultava la persona titular del depar-

12. Aquest article disposa que queda exclosa d'aquesta Llei la prestació de serveis socials per entitats privades, sempre que aquesta es dugui a terme sense necessitat de subscriure contractes públics, a través, entre altres mitjans, del simple finançament d'aquests serveis o la concessió de llicències o autoritzacions a totes les entitats que compleixin les condicions que el poder adjudicador hagi fixat prèviament, sense límits ni quotes, i que el sistema esmentat garanteixi una publicitat suficient i s'ajusti als principis de transparència i no-discriminació

tament competent en matèria de serveis socials perquè dictés les disposicions necessàries per desplegar i executar aquell decret. Així, el conseller del DTASF va publicar l'Ordre TSF/218/2020, del 16 de desembre, per a la provisió dels serveis de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública, l'objecte de la qual és regular el règim jurídic de la provisió dels serveis de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública mitjançant el concert social i la gestió delegada, i establir els requisits que han de complir totes les entitats de serveis socials privades per tal que puguin concórrer lliurement a l'oferta, per ser proveïdores del servei.

4.4.2. Centres residencials que van prestar serveis per compte del Consorci de Serveis Socials de Barcelona

Els centres dependents del CSSBcn en el període fiscalitzat havien de prestar el servei d'acolliment d'acord amb les pròrrogues anuals dels contractes signats amb anterioritat a l'exercici 2016 amb cadascun d'ells, o a partir dels contractes signats durant el període.

4.5. PRESTACIÓ DELS SERVEIS DURANT EL PERÍODE 2016-2020

Fins al 9 de març del 2018, els ens fiscalitzats estaven sotmesos al TRLCSP. També els eren d'aplicació els preceptes que tenien efecte directe de la Directiva 2014/24/UE del Parlament Europeu i del Consell, del 26 de febrer del 2014, sobre contractació pública, i el Decret Llei 3/2016, del 31 de maig, de mesures urgents en matèria de contractació pública (Decret Llei 3/2016).

La disposició addicional tercera del Decret Llei 3/2016 estableix que els serveis socials regulats en la Llei 12/2007, de l'11 d'octubre, de serveis socials, es poden gestionar mitjançant fórmules no contractuals.

Aquesta disposició addicional regula el concert social, com la prestació de serveis socials de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública a través de tercers titulars dels serveis i establiments en els quals es prestin amb finançament, accés i control públics; i la gestió delegada, com la prestació de serveis socials de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública en establiments de titularitat de l'Administració pública, a través de tercers, en els termes i en les condicions que li encomani l'Administració pública titular de l'establiment o servei. El 9 de març del 2018 va entrar en vigor la LCSP.

Tots els contractes formalitzats per la DGAIA i pel CSSBcn per a la prestació del servei d'acolliment, tant els signats en el període de fiscalització com els originaris corresponents a les pròrrogues formalitzades en el mateix període, tenien una durada inicial de vigència del contracte inferior a un any. En tots els casos, la vigència del contracte finalitzava el 31 de desembre de l'any en què es va signar el contracte. A partir d'aquesta data, d'acord amb

les clàusules del contracte, s'havia de formalitzar de mutu acord entre les parts una pròrroga per un període d'1 any, fins a un màxim de vigència de 8 anys més.

Els centres facturaven mensualment en funció de l'ocupació del centre, i pels conceptes de sobreocupació del centre i escapoliment de joves, si s'esqueia.

Durant els anys 2016 i 2017 la facturació de desembre es va fer a inici del mes amb les mateixes dades d'ocupació que els mesos previs anteriors, per tal que les entitats presentessin la factura abans que finalitzés l'any i poder tramitar l'obligació contra el pressupost corrent. D'aquesta manera s'evitava generar el reconeixement de les obligacions en l'exercici següent. El mes de gener de l'any següent es va fer una factura de regularització per la diferència de les estades facturades *a priori* amb les realment prestades. D'igual manera es va fer el mes de juliol amb la facturació del mes d'agost, atès el període de vacances, que es va regularitzar el mes de setembre.

La possibilitat de facturar per avançat no estava prevista en els plecs de clàusules ni en els contractes formalitzats. Així, en els documents de la pròrroga de la contractació corresponents a l'exercici 2018 de tots els centres es va introduir una nova clàusula que permetia presentar la facturació avançada de qualsevol mes, regularitzada posteriorment per la corresponent liquidació amb les dades reals.

4.5.1. Exercici 2016

4.5.1.1. Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència

Durant l'any 2016 la DGAIA va tenir en funcionament 167 centres que prestaven serveis d'acolliment a la infància i l'adolescència, 11 dels quals eren gestionats directament per la Generalitat.

D'acord amb la documentació facilitada per la DGAIA, l'import de les obligacions reconegudes durant l'exercici per la despesa dels centres concertats o en gestió delegada va ser de 95,70 M€, que corresponien a la despesa de 2.150 places contractades.

Durant l'exercici es va donar de baixa el servei d'un pis assistit, i es van formalitzar 8 contractes nous, adjudicats per procediment obert, per 1,16 M€, i 1 encàrrec d'emergència per 40 places del servei social d'acompanyament mitjançant IPI, places que, 4 mesos més tard, es van ampliar, també mitjançant un procediment d'emergència, en 40 places més, per un total de 498.809,34 €.

En el quadre següent es presenten els imports adjudicats i les obligacions reconegudes de l'exercici 2016 dels centres de la mostra seleccionada:

Quadre 18. Imports adjudicats i obligacions reconegudes dels centres de la mostra. Exercici 2016

Ref.	Centre	Import adjudicat	Obligacions reconegudes	Diferències
6	CREI El Pedranyal	1.598.854	1.582.358	16.496
12	Centre d'acolliment Coda-2	2.532.428	2.600.312	(67.884)
18	Centre d'acolliment Mas Garriga	1.998.467	2.187.531	(189.065)
20	Centre d'acolliment Estels	1.743.009	1.638.253	104.756
22	Centre d'acolliment Estrep	2.531.883	2.661.481	(129.598)
23	Centre d'acolliment Terres de l'Ebre	1.263.688	1.633.049	(369.361)
30	CRAE Residència La Immaculada	1.588.001	1.587.968	33
38	CRAE Sant Josep 1	1.588.001	1.606.376	(18.375)
39	CRAE SOS Sant Feliu de Codines	1.786.501	1.774.797	11.704
44	Centre d'acolliment Petit Coda	2.065.500	1.939.010	126.490
Total		18.696.331	19.211.135	(514.804)

Imports en euros.

Font: Elaboració pròpia.

Respecte a la contractació i a les despeses reconegudes l'any 2016 es fan les observacions següents:

a) Contractació del servei d'itineraris de protecció individualitzats

El servei d'IPI es va contractar d'acord amb el procediment d'emergència de l'article 113 del TRLCSP, per Resolució del 20 de juny del 2016 de la consellera del DTASF a l'UTE formada per la Fundació Mercè Fontanilles i la Fundació Privada Resilis, mitjançant la qual s'encarregava el servei per a 40 joves. Posteriorment, el 28 d'octubre de 2016 es va dictar una resolució d'ampliació de l'encàrrec a la mateixa UTE per a 40 joves més, amb un total de 80 persones ateses. El 30 de desembre de 2017, mitjançant un procediment obert es va contractar el servei per a 160 joves amb la mateixa UTE.

La revisió de la documentació suport dels encàrrecs d'emergència dels IPI, i també la del procés de contractació posa de manifest les incidències següents:

- Les resolucions d'emergència de l'exercici 2016 no definien ni les característiques ni les condicions del servei d'IPI que s'havia de prestar. Els condicionants i les característiques del servei no es van determinar fins que es va publicar el plec de clàusules tècniques de la licitació del 14 de març del 2017.
- La DGAIA va justificar la contractació pel procediment d'emergència per als 40 joves inicials per la immediatesa de les necessitats. Tanmateix, la contractació de la modificació per a l'ampliació de 40 joves més, 4 mesos més tard, no podia estar justificada per aquesta mateixa immediatesa, atès que el DTASF tenia constància de l'augment de

les necessitats des de l'adjudicació inicial. En aquest cas s'hauria hagut de fer un procediment obert o bé utilitzar el procediment d'urgència, que redueix a la meitat els terminis de la contractació.

- La sobreocupació de places es pagaven al 125% del preu d'una plaça estàndard, en lloc del 100% que es pagava en la resta de serveis similars, sense que es justificués el motiu d'aquest preu més elevat.

b) Despesa executada

D'acord amb els documents de les pròrrogues dels contractes de la mostra, l'import total contractat l'any 2016 dels centres va ser de 18,70 M€. Tanmateix el conjunt de les obligacions reconegudes al llarg de l'exercici per la prestació dels serveis contractats va ser de 19,21 M€.

La despesa executada per sobre dels imports adjudicats que correspon a 5 dels 10 centres de la mostra va ser de 774.283 €.

c) Formalització de la facturació

Les entitats gestores dels centres van facturar de forma nominativa amb el nom del menor en la relació annexa a la factura.

D'acord amb les dades obtingudes en el treball de fiscalització, la facturació nominativa va comportar errors en la identificació del menor per les incorreccions en la introducció de les dades, fet que dificulta el compliment de la normativa en relació amb la protecció de dades.

La facturació s'hauria de fer de forma anonimitzada utilitzant el número identificador de cada menor, que, per als joves migrants, podria ser el número identificador que els cossos de seguretat atorguen a cada un d'ells, i per a la resta, el número del document nacional d'identitat.

4.5.1.2. Consorci de Serveis Socials de Barcelona

Durant l'any 2016 el CSSBcn va tenir en funcionament 36 centres que prestaven serveis d'acolliment a la infància i l'adolescència a la ciutat de Barcelona, 3 dels quals eren gestionats directament pel Consorci.

D'acord amb la documentació facilitada pel CSSBcn, l'import de les obligacions reconegudes durant l'exercici per la despesa dels centres contractats va ser de 28,14 M€.

De la fiscalització realitzada es fan les observacions següents:

a) Formalització de les pròrrogues

Durant l'exercici 2016, 15 centres van funcionar durant tot l'any sense formalitzar el document administratiu de la pròrroga del corresponent contracte, en contra del que determinava l'article 23.2 del TRLCSP, que prohibia la pròrroga per consentiment tàcit de les parts.

El CSSBcn només ha facilitat a la Sindicatura documents de pròrroga o de nou contracte de 4 dels 6 centres de la mostra fiscalitzada. La manca d'aquest document fa impossible tenir constància dels serveis contractats per aquell any i de l'import de la despesa autoritzada.

b) Despeses pagades

La despesa de 15 centres es va reconèixer sense tenir formalitzada la pròrroga de l'exercici. La despesa tampoc va ser tractada per l'entitat com a reconeixement extrajudicial del crèdit.

Per tant, la despesa comptabilitzada d'aquests centres no tenia cap emparament formal per poder ser reconeguda en el pressupost.

La irregularitat descrita en aquest apartat podria donar lloc a fets perseguibles administrativament i judicialment. Aquesta afirmació es fa amb totes les reserves i posant de manifest que només es fa respecte a la possible existència d'indicis, ja que l'apreciació correspon únicament a la jurisdicció competent.

c) Despesa per sobreocupació dels centres

La despesa reconeguda pel CSSBcn corresponent a 2 centres de la mostra fiscalitzada va ser de 3,88 M€.

D'acord amb les factures presentades, 1 d'aquest centres tenia una capacitat de 25 places, mentre que la mitjana mensual de les places facturades va ser de 31,23, amb una sobreocupació del 24,73%. L'altre centre tenia una capacitat de 28 places i en va facturar una mitjana de 30,76 mensuals, amb una sobreocupació del 9,85%.

La sobreocupació va tensionar les condicions dels centres i contravenia les condicions de l'adjudicació del servei.

4.5.2. Exercici 2017

4.5.2.1. Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència

Durant l'any 2017 la DGAIA va tenir en funcionament 220 centres que prestaven serveis d'acolliment a la infància i l'adolescència, 12 dels quals eren gestionats directament per la Generalitat.

Durant l'exercici es va donar de baixa el servei d'un pis assistit i es van formalitzar 35 contractes nous, adjudicats per procediment obert, per 13,41 M€, i 30 encàrrecs d'emergència.

D'acord amb la documentació facilitada per la DGAIA, l'import de les obligacions reconegudes durant l'exercici per la despesa dels centres concertats o en gestió delegada va ser de 104,09 M€, que corresponien a 2.541 places contractades.

El conjunt de la despesa de l'exercici dels serveis prestats per la DGAIA respecte a l'any anterior es va incrementar un 8,76%, i va passar de 95,70 M€ a 104,09 M€.

En el quadre següent es presenten els imports adjudicats i les obligacions reconegudes de l'exercici 2017 pel que fa als centres de la mostra seleccionada:

Quadre 19. Imports adjudicats i obligacions reconegudes pels centres de la mostra. Exercici 2017

Ref.	Centre	Import adjudicat	Obligacions reconegudes	Diferències
6	CREI El Pedrenyal	1.595.105	1.595.067	37
11	SAEJ Barcelona	1.234.667	1.626.411	(391.744)
12	Centre d'acolliment Coda 2	2.526.452	2.671.998	(145.546)
20	Centre d'acolliment Estels	1.738.701	1.708.147	30.554
22	Centre d'acolliment Estrep	2.526.034	2.772.077	(246.044)
23	Centre d'acolliment Terres de l'Ebre	1.530.738	2.249.242	(718.504)
26	Centre d'acolliment Can Miralpeix	1.456.660	3.817.264	(2.360.604)
30	Centre d'acolliment Llar Garbí/Llevant	1.456.660	1.621.320	(164.660)
39	CRAE SOS Sant Feliu de Codines	1.781.620	1.777.303	4.317
44	Centre d'acolliment Petit Coda	2.060.250	2.035.890	24.360
48	Centre d'acolliment Oikia/Misericòrdia	905.131	1.578.011	(672.880)
49	CREI Mas Ritort	1.195.800	1.386.316	(190.517)
56	Itineraris de protecció individualitzats	899.757	1.270.488	(370.732)
Total		20.907.573	26.109.535	(5.201.962)

Imports en euros.

Font: Elaboració pròpia.

Respecte a la contractació i a les despeses reconegudes de l'any 2017 es fan les observacions següents:

a) Prestació del servei i inscripció en el RESES

El centre 48 va ser donat d'alta en el RESES amb posterioritat a la signatura del contracte inicial de la prestació del servei.

b) Comunicació i presa en coneixement del Govern

Pel que fa a les pròrrogues de l'exercici, el 14 de març de 2017 el Govern de la Generalitat va prendre coneixement, a proposta de la consellera de Treball, Afers Socials i Famílies, que el DTASF no havia pogut formalitzar durant l'any 2016 els documents de les pròrrogues corresponents a l'any 2017 de diversos contractes i convenis del conjunt de serveis del departament. En aquesta comunicació es posava en coneixement del Govern el deute concret pel DTASF amb les entitats proveïdores des de l'1 de gener de 2017 fins a la formalització de la pròrroga corresponent, que va tenir lloc els mesos de abril i maig del 2017 i, per tant, encara no estaven formalitzades en el moment de la presentació d'aquell document al Govern.

La relació de contractes i convenis del document de comunicació al Govern inclouia 723 expedients amb una despesa prevista per 12 mesos de 558,87 M€; 25 d'aquests expedients, per 7,21 M€, corresponien a serveis prestats per compte de la DGAIA.

La disposició transitòria segona del Decret llei 3/2016, del 31 de maig, de mesures urgents en matèria de contractació pública, esmentada en el document de comunicació, determinava que mentre no s'aprovés la normativa de desplegament de les formes no contractuals de la prestació dels serveis socials que regula la disposició addicional tercera d'aquesta mateixa norma, per garantir la continuïtat dels actuals contractes, convenis i autoritzacions per a la gestió dels serveis socials, els òrgans competents podrien utilitzar fórmules com ara la pròrroga, l'ampliació de terminis o qualsevol altra fórmula que permetés la legislació vigent, sempre que es justificués en l'expedient.

Les causes adduïdes pel DTASF per no haver pogut formalitzar les pròrrogues eren la no disponibilitat de crèdit, a causa de la situació continuada de pròrroga pressupostària, i la dificultat de promoure expedients de despesa pluriennal. Tanmateix el pressupost del 2017 es va aprovar el 28 de març d'aquell any.

c) Resolució de la consellera de Treball, Afers Socials i Famílies

Al final de la relació de contractes i convenis del document de comunicació al Govern hi consta una nota que diu: "les concrecions i omissions en aquest annex que es puguin produir seran subsanables [sic] mitjançant resolució de la consellera de Treball, Afers Socials i Famílies."

El 15 de març del 2017, un dia després de la presa en coneixement per part del Govern del document del deute del Departament, la consellera va resoldre prendre coneixement del deute contret pel departament d'una nova relació de pròrroques de convenis i contractes de la DGAIA que incloïa 153 expedients per un import addicional de 86,62 M€ quantificats per 12 mesos.

Aquest document posa de manifest una mala gestió per part dels serveis administratius de la DGAIA i un ús massa extensiu de l'autorització prevista en el document de la comunicació al Govern, atès que la nota d'aquell document té un caràcter d'esmena d'errors, però no d'autorització per a una nova relació com la que es va tramitar.

d) Signatura de les pròrroques

Les pròrroques dels 10 expedients de l'exercici 2017 de la mostra fiscalitzada es van signar finalment entre els mesos d'abril i maig d'aquell any, amb efectes retroactius de l'1 de gener de l'any i, per tant, amb posterioritat a l'inici de la seva vigència (centres 6, 11, 12, 20, 22, 23, 26, 30, 39 i 44).

D'acord amb l'article 29.2 de la LCSP, les pròrroques acordades per l'Administració s'han de formalitzar abans de la finalització de la vigència del contracte original o de la pròrroga vigent.

e) Modificacions incloses en els documents de pròrroga

Tots els documents de pròrroga de l'exercici 2017 de la mostra fiscalitzada van incloure modificacions respecte al contracte original. Aquestes modificacions corresponien a les condicions econòmiques acordades per la DGAIA amb la FEDAIA el 6 de juny del 2016 (vegeu l'apartat 2.1).

Les modificacions més significatives incorporades en aquests documents van ser les següents:

- Modificació del règim econòmic en relació amb el cobrament per les places no ocupades: En els plecs dels contractes inicials dels CA, CREI i CRAE s'establia que les places no ocupades es pagarien al 60% del preu de la plaça, amb un nombre limitat d'infraocupacions a pagar d'1 o 2 places, en funció de la capacitat del centre, en el cas de centres que no fossin CA. En la modificació introduïda en els documents de pròrroga, les places no ocupades van passar a pagar-se al 80% del preu estipulat de la plaça, i es va eliminar el límit del nombre de places existent als CA, CREI i CRAE.
- Modificació del règim econòmic en relació amb el cobrament per les places sobreocupades dels CA: En els plecs dels contractes inicials s'establia que les places sobreocupades es pagarien al 30% del preu de la plaça. En la modificació introduïda en els

documents de pròrroga, les sobreocupacions van passar a pagar-se al 100% del preu estipulat de la plaça. En els CRAE i CREI es va mantenir el pagament del 30% de les places sobreocupades, però es va eliminar la necessitat d'informe previ i qualsevol limitació del nombre de places.

- Modificació de places assignades als centres no previstes en els plec inicials: En el centre 23 es va incrementar el nombre de places: de les 20 assignades en el contracte inicial es va passar a 25 en el document de pròrroga i modificació, adduint raons d'interès públic.

Aquestes modificacions dels contractes inicials suposen alteracions significatives en el servei que es prestava i en el cost, i s'haurien d'haver licitat de nou els serveis mitjançant procediments de contractació que garantissin la lliure concurrència i el compliment dels principis de publicitat i transparència.

f) Despesa reconeguda

D'acord amb els documents de les pròrroques, l'import total contractat l'any 2017 dels centres de la mostra va ser de 20,91 M€. Tanmateix el conjunt de les obligacions reconegudes al llarg de l'exercici per la prestació dels serveis contractats va ser de 26,11 M€.

La despesa reconeguda per sobre dels imports adjudicats correspon a 9 dels 13 centres de la mostra i va ser de 5,26 M€.

g) Servei d'acompanyament a joves tutelats i extutelats

La contractació del SAEJ (expedient 11) per a 63 joves, es va adjudicar el 2013 mitjançant un procediment obert al qual només es va presentar l'entitat adjudicatària.

La facturació de l'exercici 2017, entre estades normals i sobreocupació, va ser d'una mitjana mensual de 89 places, 26 places per sobre de la capacitat contractada.

4.5.2.2. Consorci de Serveis Socials de Barcelona

Durant l'any 2017 el CSSBcn va tenir en funcionament 36 centres que prestaven serveis d'acolliment a la infància i l'adolescència a la ciutat de Barcelona, 3 dels quals eren gestionats directament pel Consorci.

D'acord amb la documentació facilitada pel CSSBcn, l'import de les obligacions reconegudes durant l'exercici per la despesa dels centres contractats va ser de 30,32 M€, que representa un increment del 7,77% respecte a la despesa de l'any anterior.

De la fiscalització realitzada es fan les observacions següents:

a) Formalització de les pròrrogues

El CSSBcn només ha facilitat a la Sindicatura el document de la formalització de la pròrroga de l'any 2017 de 2 centres de la mostra fiscalitzada. Per tant, la Sindicatura no té l'evidència que existeixi la formalització de les pròrrogues dels altres 4 centres de la mostra.

Tanmateix, el 20 d'agost del 2018, el conseller del DTASF, en qualitat de president del Consorci i amb la conformitat del seu Consell de Govern, va acordar la convalidació, amb efectes retroactius des de la seva formulació, dels documents de pròrroga que, segons l'Acord, havia signat el gerent del CSSBcn, sense que tingués competència per fer-ho. En la relació dels centres que incloïa l'Acord hi constaven els centres dels quals el Consorci no ha aportat a la Sindicatura el document de la pròrroga.

b) Despesa reconeguda

Atesa la no disponibilitat dels documents contractuals vigents durant l'any 2017, excepte dels centres 1 i 6 de la mostra, no s'ha pogut valorar la concordança entre la despesa contractada i la despesa executada.

Pel que fa al centre 6 de la mostra, el màxim de despesa contractada va ser d'1,32 M€, mentre que l'import facturat va ser d'1,66 M€.

De la facturació dels centres de l'any 2017 es desprèn que es van facturar 1,24 M€ per estades en sobreocupació.

4.5.3. Exercici 2018

4.5.3.1. Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència

Durant l'any 2018 la DGAIA va tenir en funcionament 345 centres que prestaven serveis d'acolliment a la infància i l'adolescència, 12 dels quals eren gestionats directament per la Generalitat.¹³

D'acord amb la documentació facilitada per la DGAIA, l'import de les obligacions recone-

13. El centre de primera acollida Can Mundet va deixar de prestar serveis el 31 de maig del 2018. Aquest centre consta també en les baixes de l'exercici.

gudes durant l'exercici per la despesa dels centres concertats o en gestió delegada va ser de 148,52 M€, que corresponien a 4.373 places contractades.

El conjunt de la despesa dels serveis prestats per la DGAIA respecte a l'any anterior es va incrementar un 42,68%, i va passar de 104,09 M€ als 148,52 M€ de l'exercici.

Durant l'exercici van deixar de prestar serveis 7 centres; es van formalitzar 144 adjudicacions noves, 124 de les quals ho van ser mitjançant encàrrecs d'emergència i 20 serveis van ser adjudicats pel procediment obert; es van continuar prestant 2 serveis mitjançant convenis amb 2 consells comarcals, i es van prorrogar 181 serveis contractats en exercicis anteriors, dels quals, amb 69 es va formalitzar la pròrroga en document i de 112 no es va signar la pròrroga, tot i que els serveis es van continuar prestant durant tot l'any 2018.

Els encàrrecs d'emergència van correspondre a 2.018 places noves, per un import adjudicat de 36,44 M€, mentre que pel procediment obert es van contractar 123 places, per 4,11 M€.

Els encàrrecs d'emergència es van tramitar a partir de 6 resolucions del conseller de Treball, Afers Socials i Famílies, emeses entre el 18 de juny i l'1 de novembre del 2018. La distribució de les places creades i dels imports, per tipologia de serveis, es presenta en el quadre següent:

Quadre 20. Nombre de places creades per procediment d'emergència, per tipus de servei. Exercici 2018

Tipus de servei	Nombre de places	Import adjudicat
Servei experimental de primera acollida	1.106	19.837.267
Pisos assistits per a joves entre 16-18 anys	134	2.420.863
Pisos assistits per a majors de 18 anys	144	1.100.778
Pisos per a majors de 18 anys amb discapacitat	4	45.317
Pisos per a processos d'inserció laboral	101	1.066.475
Acompanyament especialitzat	68	766.282
Servei de protecció d'emergència	461	10.465.043
Servei de ludoteca i transport		736.657
Total	2.018	36.438.681

Imports en euros.

Font: Elaboració pròpia.

En el quadre següent es mostren els imports adjudicats i les obligacions reconegudes de l'exercici 2018 dels centres de la mostra seleccionada. La primera part de la relació de centres del quadre corresponen a la mostra de les adjudicacions per emergència de l'exercici. De la informació facilitada per la DGAIA, la Sindicatura no ha pogut identificar els imports adjudicats d'alguns centres.

Quadre 21. Importos adjudicats i obligacions reconegudes pels centres de la mostra. Exercici 2018¹⁴

Ref.	Centre	Import adjudicat	Obligacions reconegudes	Diferència
61	Servei de primera acollida Sant Joan de Déu - Lleida	1.548.408	1.444.787	103.621
67	Servei de primera acollida Mas d'en Blasi	348.273	821.139	(472.866)
69	Servei de primera acollida Can Santoi	785.414	780.036	5.378
71	Servei de primera acollida Ebre	689.290	689.290	(0)
73	Servei de protecció d'emergència Kirikú	2.344.863	2.060.617	284.246
	Total mostra de contractes per procediment d'emergència	5.716.248	5.795.868	(79.621)
1	Servei de primera acollida Avinyonet	*	1.239.814	-
2	Servei de primera acollida Montsià	491.327	1.026.565	(535.238)
3	Servei de primera acollida Santa Digna	*	983.598	-
4	Servei de primera acollida La Balca	*	1.146.738	-
5	Servei de primera acollida Gedi	*	1.795.781	-
6	CREI El Pedrenyal	1.595.105	1.471.577	123.528
7	CRAE Pere Quart	1.425.296	1.305.361	119.935
8	CRAE Residència Juvenil de Manresa	618.412	614.757	3.655
9	CRAE Elima	942.494	941.913	581
10	Centre per a discapacitats Residència Guru	589.592	589.592	0
11	Saej Barcelona	1.234.667	1.848.269	(613.602)
13	CRAE Voramar	1.102.167	986.633	115.534
14	CRAE Hogar Santa Rosalía	1.102.169	1.024.308	77.861
15	CRAE Lo Carrilet	706.757	649.430	57.327
16	CRAE Lledoners	706.757	713.776	(7.019)
17	Masia Font Fregona	1.436.306	2.251.206	(814.900)
19	Comunitat Terapèutica Santa Maria de Valldaura	1.635.200	1.689.408	(54.208)
20	Centre d'acolliment Estels	1.738.701	1.728.593	10.108
21	Centre d'acolliment La Dida	1.476.668	1.326.650	150.018
22	Centre d'acolliment Estrep	*	3.473.250	-
23	Centre d'acolliment Terres de l'Ebre	1.692.946	3.744.843	(2.051.897)
24	CRAE Llars Infants Torre Vicens - Actua	1.393.992	1.437.729	(43.737)
25	CRAE Llar Vilanova	1.017.386	975.332	42.054
27	CRAE Can Tai	491.327	493.884	(2.557)
28	CRAE Vilobí	554.068	519.138	34.930
29	CRAE Salt	1.080.918	791.238	289.680
31	CRAE Xaloc	706.757	667.679	39.078
32	CRAE Fundació Busquets - Llars Infants	1.385.704	1.269.034	116.670
33	CRAE Complex Maricel	1.271.733	1.264.625	7.108
34	CRAE Residència Bon Pastor	826.022	750.035	75.987
36	CRAE Llar Nova Esperança	974.995	961.453	13.542
37	CRAE El Mas	1.059.778	974.624	85.154
38	CRAE Casa Sant Josep 1	1.583.662	1.583.619	43

14. Quadre modificat arran de l'al·legació número 20 presentada pel Departament de Drets Socials.

Ref.	Centre	Import adjudicat	Obligacions reconegudes	Diferència
40	CRAE Residència Infantil La Pastoreta	1.425.296	1.424.721	575
41	CRAE Llar Mare Esperança	662.585	649.635	12.950
42	CRAE Residència Montserrat	795.101	785.964	9.137
43	CRAE La Lluna / Lluna Jove	1.452.839	1.448.023	4.816
45	CRAE Llar Juvenil Casa de la Caritat de Vic	442.194	1.099.614	(657.420)
46	CRAE Codina	883.446	863.405	20.041
47	CRAE Ball de Cavallets	883.446	880.275	3.171
49	CREI Mas Ritort	1.588.336	1.573.351	14.985
50	CREI La Ginesta	1.485.311	1.479.999	5.312
51	CRAE Banyoles	491.327	490.411	916
52	CRAE Les Garrigues	883.446	1.230.220	(346.774)
53	CRAE Les Àligues	489.100	563.631	(74.531)
54	CRAE Coloma	489.100	563.014	(73.914)
55	Centre Terapèutic Ita Clínic Bcn, SCL	491.546	559.663	(68.117)
56	Itineraris de protecció individualitzats	3.579.178	3.906.453	(327.275)
59	Centre d'acolliment Raïmat	1.318.844	1.634.531	(315.687)
60	CRAE Antoni Inglès	1.017.562	956.612	60.950
	Total mostra de serveis prorrogats sense formalització de la pròrroga		62.349.975	
57	CREI El Guaret	983.163	1.337.304	(354.141)
58	CRAE Llar Les Vinyes	1.520.298	1.552.788	(32.490)
12	Centre d'acolliment Coda 2	2.526.452	2.432.125	94.327
26	Centre d'acolliment Can Miralpeix	1.456.660	2.511.308	(1.054.648)
30	Centre d'acolliment Llar Garbí/Llevant	1.632.587	4.056.532	(2.423.945)
44	Centre d'acolliment Petit Coda	2.060.250	2.028.715	31.535
48	Centre d'acolliment Oikia	1.724.459	3.199.942	(1.475.483)
	Total mostra de noves adjudicacions i pròrroques	11.903.869	17.118.714	(5.214.845)
	Total mostra		85.264.557	

Imports en euros.

Font: Elaboració pròpia.

* Informació no facilitada.

Respecte a la contractació i a les despeses reconegudes de l'any 2018 es fan les observacions següents:

a) Comunicació i presa en coneixement del Govern

Durant l'any 2018 el DTASF no va tramitar la formalització amb les entitats prestadores dels serveis del 62% de les pròrroques dels contractes de prestació de serveis que haurien d'haver regulat les condicions del servei d'aquell exercici.

Per contra, a inicis del mes desembre del 2017, el Departament va tramitar un expedient de Proposta de comunicació al Govern dels compromisos econòmics que hauria de contraure

el DTASF amb les entitats proveïdores de determinats contractes i convenis, imprescindibles per a la prestació de serveis de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública i el funcionament de l'activitat dels centres, des de l'1 de gener del 2018 fins a la formalització de les pròrrogues corresponents.

Aquesta proposta, amb el corresponent informe de la Intervenció General de la Generalitat del 21 de desembre del 2017, es va preparar per ser presentat per a la seva presa en consideració al Consell de Ministres del Govern de l'Estat. Tanmateix el Ministeri de Sanitat, Serveis Socials i Igualtat va determinar no tramitar-la.

L'informe de la intervenció va ser favorable, d'acord amb les consideracions següents: el caràcter imprescindible dels serveis prestats, evitar l'enriquiment injust de l'administració sense l'eximent de la necessitat de regularitzar els expedients tan aviat com fos possible, l'existència de crèdit pressupostari suficient en el pressupost prorrogat de l'exercici per recollir la despesa estimada en aquell document, la necessitat de la certificació de la despesa per l'Administració abans del seu pagament, i que la competència per autoritzar el pagament, d'acord amb el Reial decret 944/2017, del 27 d'octubre, havia estat assumida pel Consell de Ministres del Govern de l'Estat.

Atesa la negativa del Govern de l'Estat d'aprovar la proposta i atès que la prestació dels serveis no es podia paralitzar, el DTASF va tramitar de nou, el mes de gener del 2018, la proposta de comptabilització de les despeses.

La Intervenció General de la Generalitat va emetre un informe favorable sobre aquesta proposta amb les consideracions següents: atès que les despeses corresponents als serveis prestats no derivaven d'un acte o negoci jurídic que, segons el dret, generés l'obligació econòmica, es donava una de les situacions previstes en l'article 66 del TRLFPC, i tenia els efectes previstos en l'article 67.b d'aquell text ja que davant qualsevol objecció de la Intervenció, la resolució definitiva corresponia al Govern, i per evitar l'enriquiment injust de l'Administració o, si esqueia, la responsabilitat patrimonial de la Generalitat.

L'informe de la Intervenció advertia que davant del fet que els actes i negocis jurídics inclosos en l'annex de la comunicació al Govern tenien caràcter recurrent i que la mateixa situació ja es va donar en l'exercici anterior, els òrgans competents del departament havien de prendre les mesures necessàries perquè en exercicis futurs no es produís aquesta situació, i afegia que la manca de tramitació dels contractes o de les pròrrogues podia ser motiu per incórrer en un supòsit de responsabilitat establert en l'article 84, lletra c, del TRLFPC i en la disposició addicional vint-i-vuitena de la LCSP.

L'informe recomanava que per evitar situacions d'aquestes característiques era necessari analitzar els procediments emprats en la tramitació de les prestacions de serveis socials, amb la finalitat que fossin àgils i eficients. Es recomanava revisar els plecs de clàusules administratives i tècniques i, si esqueia, modificar-los perquè s'adaptessin a les previsions de la LCSP i, concretament, al que estableixen les disposicions addicionals trenta-tresena

(contractes de subministraments i serveis en funció de les necessitats) i quaranta-setena (principis aplicables als contractes de concessió de serveis de l'annex IV i als contractes de serveis de caràcter social, sanitari o educatiu de l'annex IV).

D'acord amb els documents facilitats per la Intervenció General de la Generalitat, els contractes i convenis incorporats a la proposta i als imports de cadascun dels proveïdors, es van modificar a l'alça durant el període de desembre del 2017 fins al mes de maig del 2018. Així, el desembre del 2017 l'import total de l'expedient era de 456,84 M€, el mes de març del 2018 l'import previst era de 816,19 M€ i el mes de maig del 2018 de 819,58 M€.

Finalment, el 7 de juny del 2018, un cop format el nou Govern de la Generalitat, el Govern va prendre coneixement del contingut de la proposta i de les despeses generades a partir de l'1 de gener, segons el detall que constava en l'annex, que recollia la relació dels contractes i convenis que abastava l'expedient amb la previsió de les despeses previstes durant l'exercici 2018.

Un tercer informe favorable de la Intervenció General de la Generalitat, que acompanyava l'expedient de la presa en consideració del Govern, remetia a les consideracions efectuades en l'informe de la Intervenció General del 22 de gener del 2018, i afegia que es feia avinent que els increments successius de l'import a regularitzar posaven de manifest una evident manca de planificació i de coneixement pel mateix departament de l'univers de contractes, convenis o altres negocis que gestionava. Per això es demanava que es prenguessin, de forma immediata, les mesures adients per regularitzar aquesta situació, ja fos implementant processos àgils en l'organització o reconsiderant els procediments que s'utilitzaven. De l'anàlisi de la darrera llista de contractació de serveis es desprenia que molts d'ells no estaven vinculats directament al servei de les persones en situació de vulnerabilitat, sinó que eren contractes de serveis de caràcter recurrent, com podia ser vigilància d'una de les seus del Departament o contractes de manteniments o d'inspeccions de treball.

b) Signatura de les pròrrogues formalitzades

La Sindicatura no té constància de la formalització de la pròrroga de l'any 2018 de 112 serveis. Així, doncs, durant tot l'exercici 2018 aquells serveis es van prestar sense cap document de formalització entre les parts de les condicions de la prestació del servei, excepte 5 expedients de la mostra (expedients 12, 26, 30, 44 i 48), amb els quals es va formalitzar el document de pròrroga del servei.

Les pròrrogues de 2 expedients de la mostra fiscalitzada es van signar finalment entre els mesos de juliol i setembre d'aquell any, amb efectes retroactius de l'1 de gener de l'any i, per tant, amb posterioritat a l'inici de la seva vigència (expedients 30 i 48).

D'acord amb l'article 29.2 de la LCSP, les pròrrogues acordades per l'Administració s'han de formalitzar abans de la finalització de la vigència del contracte original o de la pròrroga vigent.

c) Despesa reconeguda

D'acord amb els documents de les noves contractacions i de les pròrrogues dels serveis de la mostra fiscalitzada dels centres dels quals s'ha disposat d'informació, l'import total contractat l'any 2018 dels centres va ser de 66,84 M€. Tanmateix, el conjunts de les obligacions reconegudes al llarg de l'exercici per la prestació dels serveis contractats d'aquests centres va ser de 76,63 M€.

La despesa reconeguda per sobre dels imports adjudicats corresponent a 21 dels 57 centres de la mostra amb la informació completa, va ser de 11,80 M€.¹⁵

d) Procediment d'encàrrec d'emergència

Les resolucions d'encàrrec d'emergència es van fer d'acord amb els informes proposta elaborats per la directora de la DGAIA, en els quals es descrivia la situació de les arribades de menors dels darrers anys i s'indicaven les necessitats de places per cadascun dels serveis que prestava la DGAIA.

En aquestes resolucions, però, no s'establia un lligam entre els fets i les dades descrits en els informes previs i les places que es determinaven en cada resolució. Ni en els informes proposta, ni en les resolucions, no hi ha cap detall que permeti relacionar les dades d'un document i altre ni com es quantificaven les places necessàries a cobrir.

D'altra banda, ni en les resolucions ni en els informes proposta previs s'indicava com s'havien atorgat les places a cada centre. Els encàrrecs es van realitzar sense identificar les característiques dels centres a on s'havia de prestar el servei.

e) Justificació de la prestació del servei mitjançant procediment d'emergència

D'acord amb l'article 113 del TRLCSP i l'article 120 de la LCSP, la contractació mitjançant el procediment d'emergència estarà justificada quan l'Administració hagi d'actuar de manera immediata a causa de fets catastròfics, de situacions que suposin un perill greu o de necessitats que afectin la defensa nacional.

En el cas de l'increment de l'entrada de joves migrants no acompanyats no es va donar cap d'aquests motius. D'acord amb l'informe justificatiu de la contractació pel procediment d'emergència del director de la DGAIA, del 6 de juliol del 2017, l'increment del nombre de joves migrants es va posar de manifest, de forma constant, durant tot l'any 2016, amb un increment respecte a l'any 2015, d'un 81,40%.

15. Observació modificada arran de l'al·legació número 20 presentada pel Departament de Drets Socials.

D'acord amb aquestes dades, l'increment de les necessitats de places no es va produir de forma sobtada i, per tant, la DGAIA hauria d'haver planificat les necessitats de contractació de noves places de forma més acurada. En cas de necessitats més immediates, hauria pogut utilitzar el procediment d'urgència previst en l'article 119 de la LCSP, que, amb una reducció dels terminis de la tramitació, permet mantenir els principis de publicitat i concurrència.

4.5.3.2. Consorci de Serveis Socials de Barcelona

Durant l'any 2018 el CSSBcn va tenir en funcionament 49 centres que prestaven serveis d'acolliment a la infància i l'adolescència a la ciutat de Barcelona, 3 dels quals eren gestionats directament pel Consorci.

Durant aquell any, la DGAIA va traspasar al CSSBcn la gestió dels contractes de 12 pisos assistits i d'1 centre residencial de joves de 18 anys o més en risc d'exclusió de la ciutat de Barcelona.

El mes de desembre del 2018, el CSSBcn va tornar a contractar 7 serveis, mitjançant el procediment negociat, als adjudicataris que ja prestaven el servei anteriorment, 5 dels quals formen part de la mostra analitzada.

D'acord amb la documentació facilitada pel CSSBcn, l'import de les obligacions reconegudes durant l'exercici per la despesa dels centres contractats va ser de 36,37 M€, i representa un increment del 19,93% respecte a la despesa de l'any anterior.

El detall dels imports adjudicats i de les obligacions reconegudes dels centres de la mostra analitzada durant l'any 2018 es presenta en el quadre següent:

Quadre 22. Imports adjudicats i obligacions reconegudes pels centres de la mostra. Exercici 2018

Ref.	Centre	Import adjudicat	Obligacions reconegudes	Diferències
1	Centre d'acolliment Talaia	1.998.900	4.569.624	(2.570.724)
2	CRAE Sant Josep de la Muntanya	-	2.221.737	(2.221.737)
3	Centre d'acolliment Mas Pins	1.668.600	2.258.733	(590.133)
4	Centre d'acolliment Gaudí	1.880.996	1.958.452	(77.456)
5	Centre d'acolliment Coda	1.747.529	2.251.775	(504.246)
6	CAUI Josep Pallach – Canyamars*	1.315.346	4.817.396	(3.502.050)
Total		8.611.371	18.077.717	(9.466.346)

Imports en euros.

Font: Elaboració pròpia.

* L'import de l'adjudicació correspon a la pròrroga de l'any 2017.

De la fiscalització realitzada, es fan les observacions següents:

a) Formalització de les pròrrogues

El CSSBcn no ha facilitat a la Sindicatura els document de la formalització de la pròrroga de l'any 2018 d'1 centre de la mostra fiscalitzada que no va signar nou contracte (expedient 2). Per tant no es té la certesa de l'existència de la signatura del document de pròrroga.

El 20 d'agost del 2018, el conseller del DTASF, en qualitat de president del Consorci i amb la conformitat del seu Consell de Govern, va acordar la convalidació, amb efectes retroactius des de la seva formulació, els documents de pròrroga que, segons l'Acord, havia signat el gerent del CSSBcn sense que tingués competència per fer-ho.

No obstant això, la informació que consta en aquesta convalidació no es correspon exactament amb altra documentació del Consell de Govern del CSSBcn posterior.

En aquest sentit, el 10 de maig del 2019, el Consell de Govern del CSSBcn va prendre en coneixement les actuacions realitzades pel Consorci per reconèixer un deute de 42,21 M€, que corresponien a serveis prestats durant l'any 2018 per les entitats contractades pel Consorci (vegeu l'observació d d'aquest apartat).

La relació dels deutes que acompanya l'acord està dividida entre els pagaments realitzats sense contracte i els pagaments realitzats amb contracte però sense pròrroga del 2018 signada.

Entre els centres del primer grup, els que no tenien contracte vigent, hi ha un centre que consta en la relació de la convalidació dels documents de pròrroga del 20 d'agost del 2018. Per contra, en la relació dels centres que, segons l'acord del 10 de maig del 2019, tenien contracte vigent però que no s'havia formalitzat la pròrroga del 2018 hi consten centres que estan relacionats en la convalidació de les pròrrogues del 20 d'agost del 2018.

b) Contractes formalitzats

Durant l'any 2018 es van licitar de nou 5 dels 6 serveis de la mostra analitzada (expedients 1, 3, 4, 5 i 6).

La incoació de l'expedient de 2 d'aquestes licitacions es va fer el mes de febrer del 2018 i la dels altres 3 el mes de juny. Els 5 contractes es van signar el 20 de desembre del 2018, i finalitzaven la vigència el 31 de desembre del mateix any, sens perjudici de les possibles pròrrogues posteriors.

No obstant això, aquests centres consten en la relació de la convalidació, per part del

Consell de Govern del Consorci, dels documents de pròrroga del 20 d'agost del 2018, i, per tant, la majoria dels serveis prestats durant l'any 2018 estarien emparats per aquelles pròrrogues.

c) Despesa reconeguda

El CSSBcn no ha facilitat a la Sindicatura els documents contractuals de les pròrrogues vigents durant l'any 2018. La comparació de l'import de la despesa reconeguda amb la despesa adjudicada dels centres de la mostra s'ha fet a partir dels imports de les noves adjudicacions del desembre del 2018 i d'altra documentació analitzada.

D'acord amb els documents fiscalitzats, l'import total contractat l'any 2018 dels 5 centres de la mostra amb informació va ser de 8,61 M€. Tanmateix el conjunt de les obligacions reconegudes al llarg de l'exercici per la prestació dels serveis contractats d'aquests centres va ser de 15,86 M€.

La despesa reconeguda per sobre dels imports adjudicats corresponent als 5 centres de la mostra va ser de 7,24 M€.

De la facturació dels centres de l'any 2018 es desprèn que es van facturar, com a mínim, 7,76 M€ per estades en sobreocupació.

d) Reconeixement de la despesa

El 19 de maig del 2019, en aplicació de la Instrucció IG 02/2018 de la Intervenció General de la Generalitat, el CSSBcn va tramitar una comunicació al seu Consell de Govern del consorci per tal que prenguéss coneixement d'un expedient de reconeixement extrajudicial del crèdit, per un total de 42,21 M€, que corresponien a despeses satisfetes l'any 2018.

Així, els pagaments de les obligacions efectuades durant l'any 2018 es van fer sense que, en aquell moment, tinguessin un instrument jurídic vàlid vigent que els suportés.

La comunicació al Consell de Govern anava acompanyada d'un informe justificatiu del gerent del consorci, que incloïa les causes per les quals s'havia d'autoritzar el pagament sense el pertinent instrument jurídic formalitzat.

Segons aquest informe, l'any 2018 hi va haver una sèrie de fets qualificats d'excepcionals que van motivar que les adjudicacions i les seves pròrrogues no es poguessin fer mitjançant els instruments de tramitació ordinària. Les causes excepcionals adduïdes pel Consorci van ser les següents:

- L'absència de president del CSSBcn, el conseller del DTASF, del gener al juny del 2018, i per tant, l'absència de l'òrgan de contractació del CSSBcn.
- Aplicació de l'article 155 de la Constitució espanyola.
- Arribada massiva de menors estrangers no acompanyats, que va provocar sobreocupacions importants i augment dels crèdits necessaris per fer-hi front.

D'altra banda, l'acord del Consell de Govern del reconeixement extrajudicial del crèdit emmarcava el motiu d'aquesta situació en un problema estructural de recursos humans que afectava el Consorci.

L'annex d'aquest acord recull 2 relacions: la primera relativa als pagaments realitzats durant el 2018 sense contracte, per 19,58 M€, dels quals 19,00 M€ corresponen a centres per a joves i adolescents, i la segona, als pagaments realitzats amb contracte, sense pròrroga del 2018 signada, per 22,64 M€, dels quals 20,43 corresponen a centres per a joves i adolescents.

Les irregularitats descrites podrien donar lloc a fets perseguibles administrativament i judicialment. Aquesta afirmació es fa amb totes les reserves i posant de manifest que només es fa respecte a la possible existència d'indicis, ja que l'apreciació correspon únicament a la jurisdicció competent.

La convalidació dels actes d'omissió del tràmit preceptiu de fiscalització d'un expedient o el reconeixement extrajudicial d'un crèdit, no eximeix de les possibles responsabilitats en què hagin pogut incórrer els funcionaris i autoritats públiques per raó de la seva participació en els fets, d'acord amb el que preveuen els articles 83 i 84 del TRLFPC.

4.5.4. Exercici 2019

D'acord amb el que estableix la consideració setena de la Directiva 2014/24/UE i la consideració sisena de la Directiva 2014/23/UE, en relació amb els serveis d'interès general, els serveis socials regulats en la Llei 12/2007, de l'11 d'octubre, de serveis socials, es poden gestionar mitjançant fórmules no contractuals. En aquest sentit, la disposició addicional tercera del Decret Llei 3/2016, preveu l'aplicació de fórmules no contractuals per a la gestió de serveis socials, subjectes a un desenvolupament reglamentari.

En el mateix sentit, l'article 11.6 de la LCSP disposa que queda exclosa d'aquesta llei la prestació de serveis socials per entitats privades, sempre que la prestació es dugui a terme sense necessitat de subscriure contractes públics, a través, entre altres mitjans, del simple finançament d'aquests serveis o la concessió de llicències o autoritzacions a totes les entitats que compleixin les condicions que el poder adjudicador hagi fixat prèviament, sense límits

ni quotes, i que el sistema esmentat garanteixi una publicitat suficient i s'ajusti als principis de transparència i no discriminació.

Aquesta possibilitat d'utilització de fórmules no contractuals es va materialitzar, els exercicis 2019 i 2020, en les ordres TSF/9/2019, del 22 de gener, i TSF/40/2020, del 15 d'abril, de convocatòria per a l'acreditació d'entitats proveïdores de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública i per a la provisió de serveis socials en l'àmbit d'atenció a la infància i l'adolescència, i, posteriorment, amb la publicació del Decret 69/2020, del 14 de juliol, d'acreditació, concert social i gestió delegada en la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública.

Les ordres permetien, sota els principis de publicitat, lliure concurrència i no discriminació, que totes les persones físiques o jurídiques interessades poguessin concórrer lliurement en les mateixes condicions per prestar, amb finançament públic, els serveis socials de l'àmbit de l'atenció a la infància i l'adolescència. Les ordres incloïen uns annexos en els quals es concretaven les condicions funcionals i materials que s'havien de complir en la prestació de cada tipus de servei.

D'acord amb el que establien les ordres, les persones físiques o jurídiques privades que a l'entrada en vigor de les ordres estiguessin prestant els serveis en col·laboració amb la DGAIA en l'àmbit de l'atenció a la infància i l'adolescència, en virtut de contractes, resolucions o altres instruments jurídics amb finançament públic no subjectes al règim de subvencions, es podien acollir, amb una sol·licitud prèvia, al règim jurídic que regulaven les ordres, per quedar adaptades com a persones o entitats acreditades proveïdores de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública amb la provisió pel mateix nombre de places que tenien assignades.

El preu del mòdul i el règim econòmic de pagament i la resta de condicions en què es prestava el servei havien de ser, inicialment, i fins que es determinés per disposició normativa, els que s'estaven aplicant d'acord amb els instruments jurídics mitjançant els quals es prestaven anteriorment els serveis.

L'any 2019, per poder-se acollir a l'adaptació prevista, les persones i entitats interessades que estaven prestant el servei havien de presentar una sol·licitud d'adaptació abans del 18 de febrer del 2019 i estar degudament inscrites al RESES. En cas que no presentessin la sol·licitud corresponent, havien de continuar prestant el servei amb el règim jurídic dels instruments en virtut dels qual s'estava prestant, però sense la possibilitat que aquests instruments fossin objecte de pròrroga.

Les persones físiques o jurídiques privades titulars dels serveis havien de disposar de la solvència tècnica garantida per una experiència mínima de 3 anys en serveis d'atenció a infants, adolescents o joves.

L'acreditació de l'Ordre TSF/9/2019, per a les entitats que havien demanat l'adaptació per a la prestació del servei d'IPI, del servei de primera acollida i atenció integral de menors estrangers no acompanyats i del servei de protecció d'emergència tenia una vigència d'1 any des de la data de resolució de l'adaptació, prorrogable expressament per períodes d'1 any i fins a un límit de 10 anys.

Per a la resta de serveis i per a les noves sol·licituds d'acreditació, la vigència era de 5 anys, prorrogables tàcitament any per any. L'acreditació màxima de tots els serveis en totes 2 ordres, incloses les pròrrogues, no podia ser superior a 10 anys.

A partir de la publicació de l'Ordre TSF/9/2019 les tramitacions d'emergència van passar a realitzar-se d'acord amb les prescripcions que contenia l'article 15 d'aquesta Ordre. Aquests requisits van tenir continuïtat en l'article 15 de l'Ordre TSF/40/2020 i, també, en l'article 17 del Decret 69/2020.

Aquesta tramitació preveu que, davant la necessitat de proporcionar una atenció immediata a persones en situació d'urgència social i vulnerabilitat, en casos en què existeixi un perill greu per la seva vida o integritat, es pot fer, excepcionalment i amb la deguda justificació, una provisió d'emergència dels serveis necessaris mitjançant resolució de la persona titular del DTASF.

La provisió d'emergència dels serveis mitjançant aquestes resolucions ha de ser regulada en les convocatòries següents d'adaptació i provisió, i s'han de publicar en el termini màxim de 6 mesos a comptar des de la resolució que acorda l'emergència. Aquest termini s'amplià a 9 mesos en l'Ordre TSF/40/2020.

4.5.4.1. Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència

Durant l'any 2019 la DGAIA va tenir en funcionament 471 centres que prestaven serveis d'acolliment a la infància i l'adolescència, 11 dels quals eren gestionats directament per la Generalitat.

D'acord amb la documentació facilitada per la DGAIA, l'import de les obligacions reconegudes durant l'exercici per la despesa dels centres concertats o en gestió delegada va ser de 220,77 M€, que corresponien a 5.579 places d'acolliment contractades. Respecte a l'any anterior, la despesa es va incrementar un 48,65%.

D'acord amb l'Ordre TSF/9/2019, durant l'exercici, el conseller del DTASF va dictar 7 resolucions per adaptar persones i entitats proveïdores de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública per tal d'acreditar 307 serveis, i 7 resolucions de declaració d'emergència, empara-

des en aquesta normativa, per adjudicar serveis a 105 nous centres per 13,88 M€, d'acord amb el desglossament següent:

Quadre 23. Nombre de places creades per procediment d'emergència i per tipus de servei. Exercici 2019

Tipus de servei	Nombre de places	Import adjudicat
Servei experimental primera acollida	32	841.205
Pisos assistits per a persones entre 16 i 18 anys	99	2.641.167
Pisos assistits per a majors de 18 anys	53	434.279
Pisos processos d'inserció laboral	361	5.517.840
Servei de protecció d'emergència	109	3.084.327
Servei d'acompanyaments especialitzat	60	451.539
Dispositiu d'atenció immediata	50	907.840
Total	764	13.878.196

Imports en euros.

Font: Elaboració pròpia.

La DGAIA va signar pròrroques de contractes anteriors amb uns altres 13 centres. Aquell any també van continuar vigents 2 convenis amb sengles consells comarcals

A la vegada, 26 centres van continuar prestant serveis per compte de la DGAIA sense formalitzar cap document jurídic d'acreditació o de pròrroga. La despesa d'aquests centres d'1,76 M€, es va pagar a partir de comunicacions al Govern de reconeixement extrajudicial de crèdit.

Al llarg de l'exercici es van donar de baixa 7 recursos de serveis diferents.

La mostra fiscalitzada dels serveis prestats l'any 2019 correspon a 25 centres amb resolució d'adaptació i de provisió i a 11 centres que van prestar el servei mitjançant resolucions de declaració d'emergència (vegeu l'annex en l'apartat 4.1).

De la fiscalització dels centres de la mostra, es fan les observacions següents:

a) Procediment d'emergència

Durant l'exercici 2019 el conseller del DTASF va dictar 7 resolucions de declaració d'emergència, emparades en l'article 15 de l'Ordre TSF/9/2019, per adjudicar serveis a 105 nous centres per a 764 places d'allotjament i per 13,88 M€.

L'article 15 esmentat preveia la possibilitat de provisió d'emergència dels serveis necessaris, però aquesta provisió només es podia fer de forma excepcional.

La Sindicatura considera que la utilització per part de la DGAIA del recurs de la provisió mitjançant el procediment de declaració d'emergència per proveir nous serveis durant l'any 2019 queda lluny de l'excepcionalitat prevista en la norma, en vista del nombre de nous centres i de places contractades per aquest procediment.

b) Regularització de les provisions d'emergència

Els encàrrecs d'emergència de l'exercici 2019 es van dictar basant-se en l'article 15 de l'Ordre TSF/9/2019, que estableix que, en tots els casos, la provisió per declaració d'emergència d'aquests serveis s'ha de regularitzar en la convocatòria següent de la tipologia dels serveis que correspongui, que s'ha de publicar en el termini màxim de 6 mesos a comptar des de la resolució que acorda l'emergència.

La regularització dels serveis proveïts per emergència durant l'exercici 2019 es va fer l'any 2020 a partir de l'Ordre TSF/40/2020, del 15 d'abril. En tots els casos es va superar el termini màxim de 6 mesos des de la data de publicació de la resolució d'emergència del 2019.

c) Identificació dels centres

La identificació dels centres tractats durant el període fiscalitzat, en la majoria dels casos, es diferencia en els documents administratius i registres que utilitza la DGAIA, atès que s'utilitza el número d'expedient, que varia en funció dels tràmits administratius que segueixi el centre al llarg del període que presta el servei, o el número d'identificació fiscal del proveïdor, que pot ser comú a un conjunt de serveis diferents.

Aquest fet posa de manifest una manca d'uniformitat en els identificadors dels centres que dificulta la seva gestió.

De tota la documentació administrativa revisada per a la fiscalització només en 1 sol cas, s'utilitza el codi del RESES, que individualitza i identifica de manera única al llarg de tota la relació amb el DTASF el centre i servei a què fa referència la resolució.

d) Document de sol·licitud d'adaptació

Per obtenir l'adaptació d'entitats proveïdores de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública, d'acord amb el que determinava l'Ordre TSF/9/2019, les entitats havien de fer la sol·licitud a través del formulari corresponent que constava en el portal corporatiu.

De les dades de la sol·licitud introduïdes al portal es pot fer una impressió del formulari corresponent. Tanmateix, la impressió del formulari no inclou la data en què es va fer la

sol·licitud, dada que és imprescindible per determinar si la sol·licitud es va fer dins el període establert per l'Ordre que regula les adaptacions.

e) Comunicació i presa en coneixement del Govern

Tot i que l'Ordre TSF/9/2019 facilitava els tràmits per a l'adaptació de les persones i entitats proveïdores de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública que, fins al moment de la publicació de l'Ordre, prestaven serveis, la DGAIA va continuar utilitzant 26 centres amb els quals havia formalitzat un contracte en anys anteriors, però amb el període de vigència del contracte ja finalitzat i amb els quals no es va signar cap document que regulés la prestació del servei.

La despesa d'aquests centres es va pagar a partir de comunicacions de presa en coneixement del Govern de la Generalitat del reconeixement extrajudicial de crèdit. En aquestes comunicacions es posava en coneixement del Govern el deute contret pel DTASF, per un total de 10,01 M€.

La causa adduïda per la Secretaria d'Infància, Adolescència i Joventut del DTASF en l'informe justificatiu de la tramitació de l'expedient era que no s'havien pogut formalitzar les pròrrogues o l'adaptació dels serveis per l'increment d'arribades de migrants, fet que havia impactat en la quantitat de provisió de places i serveis de la DGAIA, de tal manera que el volum de contractacions es va veure incrementat i, en conseqüència, no es van poder formalitzar o regularitzar, en la data prevista, els contractes i resolucions imprescindibles per executar-les.

4.5.4.2. Consorci de Serveis Socials de Barcelona

Durant l'any 2019 el CSSBcn va tenir en funcionament 50 centres que prestaven serveis d'acolliment a la infància i l'adolescència a la ciutat de Barcelona, 3 dels quals eren gestionats directament pel Consorci.

L'any 2019 la DGAIA va traspasar al CSSBcn la gestió dels contractes d'1 pis assistit. El Consorci va formalitzar aquell any 18 contractes, adjudicats pel procediment negociat amb les entitats que ja estaven prestant el servei anteriorment. També, el 31 de març del 2019, el consorci va formalitzar 12 pròrrogues de serveis per aquell any, entre els quals hi ha els 6 centres de la mostra fiscalitzada.

D'acord amb la documentació facilitada pel CSSBcn, l'import de les obligacions reconegudes durant l'exercici per la despesa dels centres contractats va ser de 30,49 M€, que representa una disminució del 16,16% respecte a la despesa de l'any anterior.

El detall dels imports adjudicats i de les obligacions reconegudes dels centres de la mostra analitzada durant l'any 2019 es presenten en el quadre següent:

Quadre 24. Imports adjudicats i obligacions reconegudes pels centres de la mostra. Exercici 2019

Ref.	Centre	Import adjudicat	Obligacions reconegudes	Diferències
1	CA Talaia	1.998.869	2.110.921	(112.053)
2	CRAE Sant Josep de la Muntanya	2.256.718	2.271.112	(14.393)
3	CA Mas Pins	1.668.600	2.478.448	(809.848)
4	CA Gaudí	1.880.996	2.022.569	(141.573)
5	CA Coda	1.747.554	1.887.614	(140.060)
6	CAUI Josep Pallach-Canyamars	1.315.266	1.554.422	(239.157)
Total		10.868.002	12.325.086	(1.457.084)

Imports en euros.

Font: Elaboració pròpia.

De la fiscalització realitzada es fan les observacions següents:

a) Sol·licitud d'adaptació del servei

D'acord amb el que estableix l'Ordre TSF/9/2019, alguns dels centres que prestaven serveis a Barcelona van sol·licitar al DTASF l'adaptació del servei que estaven prestant. Tanmateix, el departament els va denegar l'adaptació pel fet que, segons consta en la resolució d'adaptació, no estaven inclosos dins l'àmbit d'aplicació de l'Ordre ja que havien estat traspassats al CSSBcn.

Si bé l'Ordre TSF/9/2019 determina que els centres que podien sol·licitar l'adaptació del servei eren els que, a l'entrada en vigor de l'Ordre, estiguessin prestant els serveis en col·laboració amb la DGAIA, la Sindicatura considera que el DTASF era competent per concedir l'adaptació de la prestació de serveis als centres que ho sol·licitessin i complissin els requisits establerts, independentment que fossin gestionats per la DGAIA o pel CSSBcn.

b) Despesa reconeguda

D'acord amb els documents fiscalitzats, l'import total contractat l'any 2019 dels 6 centres de la mostra va ser de 10,87 M€. No obstant això, el conjunt de les obligacions reconegudes al llarg de l'exercici per la prestació dels serveis contractats d'aquests centres va ser de 12,33 M€.

La despesa reconeguda per sobre dels imports adjudicats corresponent als 6 centres de la mostra va ser d'1,46 M€.

4.5.5. Exercici 2020

L'any 2020 es va publicar l'Ordre TSF/40/2020, del 15 d'abril, de convocatòria per a l'acreditació d'entitats proveïdores de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública i per a la provisió de serveis socials en l'àmbit d'atenció a la infància i l'adolescència, i, posteriorment, el Decret 69/2020, del 14 de juliol, d'acreditació, concert social i gestió delegada en la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública.

D'acord amb l'Ordre TSF/9/2019, les resolucions dictades durant l'any 2019 tenien una vigència de 10 anys, excepte en aquells serveis especificats en què la vigència és anual. D'aquesta manera, la instrumentació per a l'exercici 2020 de la majoria dels centres estava emparada en les resolucions dictades l'any anterior.

L'Ordre TSF/40/2020 va establir que les resolucions d'adaptació dictades sota la seva empara tindrien un període de vigència de 4 anys, prorrogables tàcitament de 2 anys en 2 anys.

4.5.5.1. Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència

Durant l'any 2020 la DGAIA va tenir en funcionament 546 centres que prestaven serveis d'acolliment a la infància i l'adolescència, 11 dels quals eren gestionats directament per la Generalitat.

Mitjançant l'Ordre TSF/9/2019, l'any 2020, 301 centres acreditats l'any anterior van continuar prestant el servei el 2020. Durant l'exercici, el conseller del DTASF va dictar 12 resolucions per adaptar persones i entitats proveïdores de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública, d'acord amb l'ordre TSF/40/2020, per acreditar 130 centres, i 5 resolucions de declaració d'emergència, emparades en aquesta normativa per adjudicar serveis a 32 nous centres per 3,18 M€. També es van dictar, en el període d'estat d'alarma, 2 resolucions emparades en el Decret llei 7/2020, de 17 de març, de mesures urgents en matèria de contractació pública, de salut i gestió de residus sanitaris, de transparència, de transport públic i en matèria tributària i econòmica, per adjudicar 38 nous centres per 4,56 M€. El desglossament de les places contractades per procediment d'emergència segons la tipologia del servei, és la següent:¹⁶

16. Text modificat arran de l'al·legació número 31 presentada pel Departament de Drets Socials.

Quadre 25. Nombre de places creades per procediment d'emergència per tipus de servei. Exercici 2020

Tipus de servei	Nombre de places	Import adjudicat
Servei de primera acollida	40	1.752.759
Pisos assistits per a persones entre 16-18 anys	88	2.041.268
Pisos assistits per a majors de 18 anys	57	308.123
Pisos processos d'inserció laboral	151	2.326.301
Servei de protecció d'emergència	158	815.471
Servei d'acompanyament especialitzat	15	117.628
Centre residencial d'educació intensiva	64	385.402
Total	573	7.746.953

Imports en euros.

Font: Elaboració pròpia.

D'altra banda, 6 centres van continuar prestant serveis per compte de la DGAIA sense formalitzar cap document jurídic d'acreditació o de pròrroga. La despesa d'aquests centres es va pagar a partir de comunicacions al Govern de reconeixement extrajudicial de crèdit.

La DGAIA va signar pròrrogues de contractes anteriors amb altres 15 centres. Aquell any, també van continuar vigents 2 convenis amb sengles consells comarcals. Al llarg de l'exercici es van donar de baixa 11 recursos de serveis diferents.

D'acord amb la documentació facilitada per la DGAIA, l'import de les obligacions reconegudes durant l'exercici per la despesa dels centres concertats o en gestió delegada va ser de 219,66 M€, que corresponia a 5.821 places d'acolliment contractades. Respecte a l'any anterior, la despesa va disminuir un 0,75%.

Durant l'exercici es van tramitar 6 comunicacions per a la presa en consideració del Govern de reconeixement extrajudicial de crèdit que incloïen 9,72 M€ de despesa corresponent a centres i serveis prestats per compte de la DGAIA durant l'any 2020. Una part d'aquesta despesa correspon a 12 centres que durant aquell any van tramitar la sol·licitud d'adaptació i, aquesta no es va resoldre fins al mes de novembre o desembre d'aquell any.

De la fiscalització dels centres de la mostra es fan les observacions següents:

a) Període de vigència de l'acreditació dels centres

Les resolucions per a la l'adaptació de persones i entitats proveïdores de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública de l'any 2020 van establir que l'adaptació de tots els centres que no feien serveis experimentals (servei de primera acollida i atenció integral i servei de protecció) era per un període de vigència de 5 anys.

Tanmateix, l'article 6.1 de l'Ordre TSF/40/2020 especifica que l'acreditació dels serveis havia de tenir la vigència de 4 anys, prorrogable tàcitament cada 2 anys.

La resolució d'adaptació del 17 de juliol del 2020 va establir que la vigència de l'adaptació del centre 84, Servei de protecció d'emergència Mas Coll de Dalt, era per un període de 5 anys.

No obstant això, l'apartat 11 de la disposició addicional primera de l'Ordre TSF/40/2020 especifica que l'acreditació del centre per prestar aquest tipus de servei té la vigència d'un any des de la resolució d'adaptació, prorrogable expressament per períodes màxims d'un any.

Per tant, la vigència de les adaptacions mencionades en les resolucions no era l'establerta en la normativa que les regulava.

b) [...]¹⁷

c) Període de vigència màxim dels centres acreditats en les resolucions d'adaptació

L'article 6.2 de les ordres TSF/9/2019 i TSF/40/2020 indicava que la vigència màxima de l'acreditació, incloses les pròrrogues, no podia ser superior a 10 anys.

Les resolucions d'adaptació fan referència a la possibilitat de les pròrrogues dels serveis, però no especifiquen el termini màxim de vigència de 10 anys de les acreditacions.

d) Procediment d'emergència

Durant l'exercici 2020 el conseller del DTASF va dictar 5 resolucions de declaració d'emergència, emparades en l'article 15 de l'Ordre TSF/40/2020, per adjudicar serveis a 32 nous centres per a 317 places d'allotjament i per 3,18 M€.¹⁸

L'article 15 esmentat preveia la possibilitat de provisió d'emergència dels serveis necessaris, però aquesta provisió només es podia fer de forma excepcional.

La Sindicatura considera que la utilització per part de la DGAIA del recurs de la provisió d'emergència per proveir serveis durant l'any 2020, fora del període de l'estat d'alarma, queda lluny de l'excepcionalitat prevista en la norma, en vista del nombre de nous centres i de places contractades per aquest sistema.

17. Observació suprimida arran de l'al·legació número 29 presentada pel Departament de Drets Socials.

18. Observació modificada arran de l'al·legació número 31 presentada pel Departament de Drets Socials.

e) Comunicació i presa en coneixement del Govern

Durant l'any 2020 la DGAIA va tramitar 6 comunicacions per a la presa en consideració del Govern de reconeixement del deute que incloïen 9,72 M€ de despesa corresponent a serveis prestats per compte de la DGAIA. Una part d'aquesta despesa correspon a 12 centres que durant aquell any van tramitar la sol·licitud d'adaptació, sol·licitud que no es va resoldre fins al mes de novembre o desembre d'aquell any

La causa adduïda per la Secretaria d'Infància, Adolescència i Joventut del DTASF en l'informe justificatiu de la tramitació de l'expedient era que no s'havien pogut formalitzar les pròrrogues o l'adaptació d'aquests serveis per l'increment d'arribades de migrats que havia impactat en la quantitat de provisió de places i serveis de la DGAIA, de tal manera que el volum de contractacions es va veure incrementat i, en conseqüència, no es van poder formalitzar o regularitzar, en la data prevista, els contractes i resolucions imprescindibles per la seva execució.

La Sindicatura no troba justificat aquest procediment per mantenir la prestació del servei, tota vegada que durant aquell exercici les ordres TFS/9/2019 i TFS/40/2020 possibilitaven l'acreditació i adaptació dels centres i, de forma excepcional, la contractació dels serveis per emergència.

f) Centres que van continuar prestant serveis el 2020 a partir de comunicacions al Govern

Durant el 2020, 9 centres que durant el 2019 no van sol·licitar l'adaptació establerta en l'Ordre TSF/9/2019 i van prestar el servei sense cap document administratiu que el regulés, van continuar prestant el servei l'any 2020 sense sol·licitar l'adaptació prevista en l'Ordre TSF/40/2020. D'aquest, 4 van ser baixa del servei al llarg de l'any 2020, 2 d'ells a 1 de desembre del 2020.

Tanmateix, d'acord amb el punt 7 de la disposició addicional primera de l'Ordre TSF/9/2019 els serveis d'aquest centres s'havia de continuar prestant però no podien ser objecte de pròrroga, i, per tant, no es podien prestar més enllà de l'any 2019.

g) Emergències consecutives no regularitzades

La prestació del servei del centre 66 es va instrumentalitzar inicialment mitjançant una provisió d'emergència de l'any 2019. Aquesta provisió d'emergència, d'acord amb l'Ordre TSF/9/2019, havia de ser regularitzada en una convocatòria posterior de provisió del servei que havia de ser publicada en un termini màxim de 6 mesos.

El servei prestat pel centre 66 durant l'any 2020 no va ser regularitzat en una convocatòria de provisió sinó que el 19 de desembre del 2019 es va dictar una nova provisió d'emergència per a tot l'any 2020.

4.5.5.2. Consorci de Serveis Socials de Barcelona

Durant l'any 2020 el CSSBcn va tenir en funcionament 48 centres que prestaven serveis d'acolliment a la infància i l'adolescència a la ciutat de Barcelona, 3 dels quals eren gestionats directament pel Consorci.

Durant l'any es va formalitzar 2 contractes, adjudicats per procediment obert: 1 d'un servei de CRAE (expedient 2 de la mostra) i l'altre d'una casa d'infants, amb les entitats que ja prestava el servei. Pel que fa al CRAE, el 14 de desembre del 2020 es va signar una modificació del contracte per un increment de 3 places, amb efectes retroactius de l'1 de gener del 2020.

Pel que fa a la resta de centres de la mostra fiscalitzada, el 5 de juny del 2020, el president del Consorci va signar amb tots ells el document de pròrroga d'aquell exercici.

Durant aquest any el DTASF també va denegar les sol·licituds d'adaptació que, d'acord amb l'Ordre TSF/40/2020, havien presentat alguns centres de l'àmbit territorial de la ciutat de Barcelona.

D'acord amb la documentació facilitada pel CSSBcn, l'import de les obligacions reconegudes durant l'exercici per la despesa dels centres contractats va ser de 30,39 M€, i representa una disminució del 0,33% respecte a la despesa de l'any anterior.

El detall dels imports adjudicats i de les obligacions reconegudes dels centres de la mostra analitzada durant l'any 2020 es presenta en el quadre següent:

Quadre 26. Imports adjudicats i obligacions reconegudes pels centres de la mostra. Exercici 2020

Ref.	Centre	Import adjudicat	Obligacions reconegudes	Diferències
1	CA Talaia	2.004.080	2.039.870	(35.790)
2	CRAE Sant Josep de la Muntanya	2.256.718	2.425.407	(168.688)
3	CA Mas Pins	1.672.740	1.778.062	(105.322)
4	CA Gaudí	1.885.719	1.872.258	13.460
5	CA Coda	1.751.774	1.749.920	1.853
6	CAUI Josep Pallach-Canyamars	1.428.094	2.425.407	(997.313)
Total		10.999.124	12.290.924	(1.291.799)

Imports en euros.

Font: Elaboració pròpia.

De la fiscalització realitzada, es fan les observacions següents:

a) Formalització de les pròrrogues

Les pròrrogues de 5 expedients de la mostra fiscalitzada es van signar el 5 de juny del 2020, amb efectes retroactius de l'1 de gener de l'any i, per tant, amb posterioritat a l'inici de la seva vigència (centres 1, 3, 4, 5, i 6).

D'acord amb l'article 29.2 de la LCSP, les pròrrogues acordades per l'Administració s'han de formalitzar abans de la finalització de la vigència del contracte original o de la pròrroga vigent.

b) Despesa reconeguda

D'acord amb els documents fiscalitzats, l'import total contractat l'any 2020 dels 6 centres de la mostra va ser d'11,00 M€. Tanmateix, el conjunts de les obligacions reconegudes al llarg de l'exercici per la prestació dels serveis contractats d'aquests centres va ser de 12,29 M€.

La despesa reconeguda per sobre dels imports adjudicats corresponent a 4 centres de la mostra va ser d'1,31 M€.

4.6. EFECTES JURÍDICS DE LA MANCA DE TRAMITACIÓ DE LES PRÒRROGUES

Les observacions que s'han exposat al llarg de l'informe posen de manifest una manca de rigor en tots els àmbits de la gestió administrativa del DTASF, tant per la configuració i la formalització de la contractació dels serveis, concretament dels documents que havien de donar continuïtat als serveis que s'havien de prestar, com en el còmput dels imports de la despesa.

El fet de ser serveis de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública, que afecta persones en situació de necessitat i vulnerabilitat, justament el que hauria de generar és un altíssim nivell de rigor en la seva gestió. Per contra, el que es deriva de l'anàlisi de la documentació analitzada és la manca de rigor i previsió per part del DTASF emparant-se en que es tracta de serveis imprescindibles destinats a les persones que es troben en situació de necessitat i vulnerabilitat.

En la documentació fiscalitzada el DTASF manifesta, entre altres aspectes, la impossibilitat de formalitzar les pròrrogues dels contractes amb els proveïdors de serveis pel fet que hi ha un gran nombre de proveïdors i, per tant, de documentació a tramitar. Un dels motius d'aquest volum de documentació a tramitar és el curt període de vigència dels contractes inicials, com a molt per un període de vigència d'1 any, fet que fa que sigui necessari

tramitar la pròrroga anual de tots els contractes vigents abans de l'expiració del termini de vigència del contracte o de la pròrroga anterior.

Com s'ha posat de manifest al llarg de l'informe, la majoria de pròrroques tramitades per la DGAIA l'any 2017 es van formalitzar després de l'inici del període de la seva suposada vigència. L'any 2018, la DGAIA no va formalitzar la pràctica totalitat de les pròrroques d'aquell exercici.

Al seu torn, el CSSBcn no va formalitzar una part de les pròrroques de l'any 2017 i va formalitzar les pròrroques dels exercicis 2019 i 2020 després de l'inici del període de la seva suposada vigència.

Pel que fa a la vigència dels contractes i a la formalització de les pròrroques es fa l'observació següent:

Efectes jurídics

La no formalització de forma expressa de les pròrroques abans de finalitzar el període de vigència establerta en el contracte inicial o en la pròrroga de l'exercici anterior condueix a l'extinció del contracte, atès que l'extensió del termini de vigència d'un contracte no té caràcter automàtic, sinó que és necessari un acord exprés abans de la finalització del termini inicialment previst.

En aquest sentit es manifesta la sentència número 136/2022, del 4 de febrer, del Tribunal Suprem (Sala Contenciosa Administrativa, Secció tercera), que determina que les pròrroques han d'adoptar-se de mutu acord abans de la finalització de la duració inicialment pactada o del venciment de les pròrroques anteriors.

També, la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de la Generalitat de Catalunya en l'informe 2/2021 ha declarat, d'acord amb l'article 23 del TRLCSP i l'article 29.1 de la LCSP, que en cap cas és possible prorrogar un contracte per consentiment tàcit de les parts. La continuació de les prestacions més enllà de la seva duració i la de les seves eventuales pròrroques, al marge de les excepcions taxades legalment sobre la base de pròrroques tàcites o verbals, suposa una infracció flagrant de l'ordenament jurídic.

Aquesta contravenció de l'ordenament jurídic, segons la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de la Generalitat de Catalunya en l'informe 2/2021, s'ha equiparat al supòsit de nul·litat de ple dret previst en l'article 47.1.e de la LPACAP, pel fet de considerar que és una contractació que prescindeix totalment i absolutament del procediment. En els mateixos termes també es pronuncia la Comissió Jurídica Assessora de Catalunya, entre altres, en els dictàmens 131/2020, del 5 de maig, i 175/2022, del 19 de maig.

El fonament jurídic en què es basa el DTASF per continuar amb la prestació dels serveis i no paralitzar-los és la disposició transitòria segona del Decret Llei 3/2016. Aquesta disposició, que està pensada per donar continuïtat als serveis socials, estableix que aquesta continuïtat estigui basada en fórmules documentades com les pròrrogues, l'ampliació de terminis o qualsevol altra fórmula que permeti la legislació vigent. Per tant, les pròrrogues han d'estar documentades en relació amb cada servei social concret, fet que no es correspon amb una pròrroga tàcita no documentada.

Per tant, no era possible prestar els serveis socials sense formalitzar les pròrrogues dels contractes abans que finalitzés la duració inicialment establerta, ja que el contracte ja estaria extingit atesa la prohibició legal de pròrrogues tàcites. La disposició transitòria segona del Decret Llei 3/2016 no és un supòsit que empari legalment una pròrroga tàcita o no documentada, més enllà de la duració inicial del contracte.

Al considerar extingits els contractes per manca de formalització de les pròrrogues deixen també d'estar vigents les condicions, preus i places dels contractes primitius.

La conseqüència jurídica de no haver formalitzat les pròrrogues dels contractes és que les prestacions que s'haguessin continuat portant a terme no tindrien empara legal en cap acte o negoci jurídic. Tal com s'ha dit anteriorment, la infracció de la prohibició de pròrrogues tàcites és una situació que, d'acord amb la doctrina de la Comissió Jurídica Assessora, s'ha equiparat a una contractació que prescindeix totalment i absolutament del procediment, d'acord amb l'article 47.1.e de la LPACAP, la qual cosa determina la nul·litat de l'acte tàcit.

Davant d'això la via procedent és la revisió d'ofici, sens perjudici que es pugui optar també per tramitar la via de la responsabilitat patrimonial. Si es volia fer un reconeixent extrajudicial del crèdit calia esperar a haver adoptat la resolució corresponent en el procediment de revisió d'ofici.

D'acord amb la doctrina de la Comissió Jurídica Assessora el que cal abonar en aquests casos, per evitar l'enriquiment injust de l'Administració, és el valor de la prestació efectuada i, en cap cas, el benefici industrial, el qual s'ha de reconèixer, si escau, per la via indemnitzatòria dels danys i perjudicis originats per la part culpable, que pot ser objecte del mateix procediment de revisió d'ofici, de manera que no és necessari incoar 2 procediments diferents.

D'acord amb els arguments anteriors, en el moment d'entrada en vigor de les ordres TSF/9/2019 i TSF/40/2020, les entitats que prestaven serveis de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública, no ho feien en virtut de cap contracte o instrument jurídic vigent, ja que el contracte inicial s'havia extingit, i per tant, les pròrrogues tàcites posteriors eren il·legals, perquè s'equiparaven a una contractació verbal i nul·la de ple dret. Per tant, aquestes entitats no es podien acollir tampoc al règim jurídic que regula l'article 3.1.b en relació amb la disposició addicional primera de les ordres esmentades.

En conseqüència, les entitats esmentades no podien quedar adaptades com a entitats proveïdores de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública, atès que no prestaven el servei en virtut de cap contracte, resolució o instrument jurídic vigent, i no gaudien de les circumstàncies que habilitaven legalment la prestació del servei, ni dels requisits habilitadors per quedar acreditades d'acord amb el nou règim normatiu.

Les resolucions dictades durant els anys 2019 i 2020 a l'empara de l'article 3 i de la disposició addicional primera de les ordres TSF/9/2019 i TSF/40/2020, per adaptar aquelles entitats com a proveïdores de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública, serien també constitutives de nul·litat de ple dret, d'acord amb l'article 47.1 lletra *f* de la LPACAP, ja que constitueixen actes administratius contraris a l'ordenament jurídic pels quals s'adquireixen facultats o drets quan no tenen els requisits essencials per a la seva adquisició. Davant d'això, caldrà sotmetre les resolucions també al procediment de revisió d'ofici.

5. RESPONSABILITATS

5.1. DE LA DIRECCIÓ DE LES ENTITATS

La DGAIA i el CSSBcn, d'acord amb les competències assenyalades en els apartats 1.2.1 i 1.2.2 d'aquest informe, han de garantir que les activitats en les matèries fiscalitzades resultin conformes amb la normativa aplicable.

Així mateix, independentment del control intern exercit per la Intervenció delegada, aquests són responsables d'establir altres sistemes de control intern necessaris per garantir que l'activitat realitzada està lliure d'incompliments legals.

5.2. DE LA SINDICATURA

Els objectius, l'abast i la metodologia utilitzada en el treball de fiscalització de la Sindicatura, d'acord amb el que s'exposa en l'apartat 1.1 de la introducció i en l'apartat 4, Fiscalització realitzada, són obtenir una seguretat limitada que la contractació dels centres d'acolliment esta lliure d'incorreccions materials a causa de frau o error, aplicant els procediments de fiscalització descrits i emetre un informe de fiscalització amb conclusions.

Aquest grau de seguretat limitada no garanteix que una fiscalització realitzada de conformitat amb els principis fonamentals de fiscalització dels òrgans de control extern i les normes internacionals d'auditoria adaptades al sector públic detecti sempre una incorrecció material quan existeix. Les incorreccions es poden generar per frau o per error i es consideren materials d'acord amb els criteris establerts en el Manual de fiscalització.

6. ANNEXOS

6.1. MOSTRA SELECCIONADA DE LA DIRECCIÓ GENERAL D'ATENCIÓ A LA INFÀNCIA I L'ADOLESCÈNCIA

Quadre 27. Mostra de centres per tipus d'instrument de la DGAIA

Ref.	Nom del centre	PC 2016	CN 2017	PC 2017	PC 2018	CE 2018	CG 2018	CN 2018	EO 2019	RAP 2019	EO 2020	RAP 19/20	RAP 2020
1	Servei de primera acollida i atenció integral Actua en Xarxa Avinyonet	-	-	-	-	-	1.240	-	-	-	-	-	-
2	Servei de primera acollida i atenció integral Montsià	-	-	-	-	-	1.027	-	-	-	-	-	-
3	Servei de primera acollida i atenció integral Santa Digna	-	-	-	-	-	984	-	-	-	-	-	-
4	Servei de primera acollida i atenció integral La Balca	-	-	-	-	-	1.147	-	-	-	-	-	-
5	Servei de primera acollida i atenció integral Gedi	-	-	-	-	-	1.796	-	-	1.652	-	2.412	-
6	CREI El Pedrenyal	1.582	-	1.595	-	-	1.472	-	-	1.725	-	1.614	-
7	CRAE Pere Quart	-	-	-	-	-	1.305	-	-	-	-	1.477	-
8	CRAE Residència Juvenil de Manresa	-	-	-	-	-	615	-	-	-	-	-	-
9	CRAE Elima	-	-	-	-	-	942	-	-	-	-	-	-
10	Centre per a discapacitats Residència Guru Valldoreix	-	-	-	-	-	590	-	-	-	-	-	-
11	SAEJ Barcelona	-	-	1.626	-	-	1.848	-	-	2.312	-	2.443	-
12	Centre d'acolliment Coda 2	2.600	-	2.672	2.432	-	-	-	-	2.771	-	2.628	-
13	CRAE Voramar	-	-	-	-	-	987	-	-	-	-	-	-
14	CRAE Hogar Santa Rosalía	-	-	-	-	-	1.024	-	-	-	-	-	-
15	CRAE Lo Carrilet	-	-	-	-	-	649	-	-	-	-	-	-
16	CRAE Lledoners	-	-	-	-	-	714	-	-	-	-	-	-
17	Masia Font Fregona	-	-	-	-	-	2.251	-	-	-	-	-	-
18	Centre d'acolliment Mas Garriga	2.188	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
19	Comunitat terapèutica Santa Maria de Valldaura	-	-	-	-	-	1.689	-	-	1.764	-	-	-
20	Centre d'acolliment Estels	1.638	-	1.708	-	-	1.729	-	-	1.773	-	1.904	-
21	Centre d'acolliment La Dida	-	-	-	-	-	1.327	-	-	-	-	1.587	-

Ref.	Nom del centre	PC 2016	CN 2017	PC 2017	PC 2018	CE 2018	CG 2018	CN 2018	EO 2019	RAP 2019	EO 2020	RAP 19/20	RAP 2020
22	Centre d'acolliment Estrep	2.661	-	2.772	-	-	3.473	-	-	2.319	-	3.070	-
23	Centre d'acolliment Terres de l'Ebre	1.633	-	2.249	-	-	3.745	-	-	2.776	-	2.106	-
24	CRAE Llars infantils Torre Vicens – Actua	-	-	-	-	-	1.438	-	-	-	-	-	-
25	CRAE Llar Vilanova	-	-	-	-	-	975	-	-	-	-	-	-
26	Centre d'acolliment Can Miralpeix	-	-	3.817	2.511	-	-	-	-	2.929	-	2.059	-
27	CRAE Can Tai	-	-	-	-	-	494	-	-	-	-	-	-
28	CRAE Vilobí	-	-	-	-	-	519	-	-	-	-	-	-
29	CRAE Salt	-	-	-	-	-	791	-	-	-	-	-	-
30	Centre d'acolliment Llar Garbí/Llevant	-	-	1.621	4.057	-	-	-	-	-	-	-	-
31	CRAE Xaloc	-	-	-	-	-	668	-	-	-	-	-	-
32	CRAE Fundació Busquets – Llars Infantils	-	-	-	-	-	1.269	-	-	-	-	-	-
33	CRAE Complex Maricel	-	-	-	-	-	1.265	-	-	-	-	-	-
34	CRAE Residència Bon Pastor	-	-	-	-	-	750	-	-	-	-	-	-
35	CRAE Residència La Immaculada	1.588	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.634	-
36	CRAE Llar Nova Esperança	-	-	-	-	-	961	-	-	-	-	-	-
37	CRAE El Mas	-	-	-	-	-	975	-	-	-	-	-	-
38	CRAE Casa Sant Josep 1	1.606	-	-	-	-	1.584	-	-	-	1.648	-	-
39	CRAE Aldees Infantils SOS Sant Feliu de Codines	1.775	-	1.777	-	-	-	-	-	1.797	-	2.015	-
40	CRAE Residència Infantil La Pastoreta	-	-	-	-	-	1.425	-	-	-	-	-	-
41	CRAE Llar Mare Esperança	-	-	-	-	-	650	-	-	-	-	-	-
42	CRAE Residència Montserrat	-	-	-	-	-	786	-	-	-	-	-	-
43	CRAE La Lluna / Lluna Jove	-	-	-	-	-	1.448	-	-	-	-	1.501	-
44	Centre d'acolliment Petit Coda	1.939	-	2.036	2.029	-	-	-	-	2.052	-	2.064	-
45	CRAE Llar Juvenil Casa de La Caritat de Vic	-	-	-	-	-	1.100	-	-	-	-	-	-
46	CRAE Codina	-	-	-	-	-	863	-	-	-	-	-	-
47	CRAE Ball de Cavallets	-	-	-	-	-	880	-	-	-	-	-	-
48	Centre d'acolliment OIKIA	-	1.578	-	3.200	-	-	-	-	-	-	-	-
49	CREI Mas Ritort	-	1.386	-	-	-	1.573	-	-	-	-	1.579	-

Ref.	Nom del centre	PC 2016	CN 2017	PC 2017	PC 2018	CE 2018	CG 2018	CN 2018	EO 2019	RAP 2019	EO 2020	RAP 19/20	RAP 2020
50	CREI La Ginesta	-	-	-	-	-	1.480	-	-	-	-	1.523	-
51	CRAE Banyoles	-	-	-	-	-	490	-	-	-	-	-	-
52	CRAE Les Garrigues	-	-	-	-	-	1.230	-	-	-	-	-	-
53	CRAE Les Àligues	-	-	-	-	-	564	-	-	-	-	-	-
54	CRAE Coloma	-	-	-	-	-	563	-	-	-	-	-	-
55	Centre terapèutic Ita Clínic Bcn, SCL	-	-	-	-	-	560	-	-	-	-	-	-
56	Mesures transició art. 146: Itineraris de protecció individualitzats	-	1.270	-	-	-	3.906	-	-	4.368	-	4.360	-
57	CREI El Guaret	-	-	-	-	-	-	1.337	-	-	-	1.528	-
58	CRAE Llar Les Vinyes	-	-	-	-	-	-	1.553	-	-	-	-	-
59	Centre d'acolliment Raïmat	-	-	-	-	-	1.635	-	-	-	-	-	-
60	CRAE Antoni Inglès	-	-	-	-	-	957	-	-	-	-	-	-
61	Servei de primera acollida i atenció integral Sant Joan de Déu – Lleida	-	-	-	-	1.445	-	-	-	2.800	-	2.807	-
62	Servei de protecció d'emergència Estela Nova	-	-	-	-	-	-	-	-	3.374	-	3.063	-
63	Servei de protecció d'emergència El Pla	-	-	-	-	-	-	-	-	2.804	-	1.833	-
64	Servei de primera acollida i atenció integral Balquer	-	-	-	-	-	-	-	-	2.069	-	-	-
65	Servei de primera acollida i atenció integral Xatrac	-	-	-	-	-	-	-	-	2.050	-	-	-
66	DAI – Dispositiu d'atenció immediata Sant Medir	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.433	-	-
67	Servei de primera acollida i atenció integral Mas d'en Blasi	-	-	-	-	821	-	-	-	-	-	-	-
68	Servei de primera acollida i atenció integral Molí del Mar	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.633	-	-
69	Servei de protecció d'emergència Can Santoi	-	-	-	-	780	-	-	-	1.640	-	-	-
70	Servei de primera acollida i atenció integral Sirius	-	-	-	-	-	-	-	-	1.857	-	1.854	-
71	Servei de primera acollida i atenció integral Ebre	-	-	-	-	689	-	-	-	1.630	-	1.464	-
72	Servei de primera acollida i atenció integral Pedraforca	-	-	-	-	-	-	-	-	1.715	-	-	-
73	Servei de protecció d'emergència Kirikú	-	-	-	-	2.061	-	-	-	5.773	-	3.287	-
74	Servei de protecció d'emergència Sant Joan de Déu – Lleida	-	-	-	-	-	-	-	-	1.793	-	-	-
75	Servei de primera acollida i atenció Integral Antares	-	-	-	-	-	-	-	-	2.452	-	1.742	-

Ref.	Nom del centre	PC 2016	CN 2017	PC 2017	PC 2018	CE 2018	CG 2018	CN 2018	EO 2019	RAP 2019	EO 2020	RAP 19/20	RAP 2020
76	Servei de primera acollida i atenció integral Garbet	-	-	-	-	-	-	-	-	1.658	-	-	-
77	Servei de primera acollida i atenció integral Ebre i Tortosa	-	-	-	-	-	-	-	263	-	-	-	-
78	Servei de primera acollida i atenció integral Dar Bufalà II	-	-	-	-	-	-	-	300	-	-	-	-
79	Pis de 16 a 18 anys Norfeu	-	-	-	-	-	-	-	274	-	-	-	-
80	Pis de 16 a 18 anys Els dos Llops 2	-	-	-	-	-	-	-	237	-	-	-	-
81	Pis de 16 a 18 anys La Coradella	-	-	-	-	-	-	-	268	-	-	-	-
82	Residència de joves Pil Mas Pinyol	-	-	-	-	-	-	-	-	-	348	-	-
83	Residència de joves Dakarai 1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	326	-	-
84	Servei de protecció d'emergència Mas Coll de Dalt	-	-	-	-	-	-	-	1.247	-	-	-	1.342
85	Pis de 16 a 18 anys Les Salines	-	-	-	-	-	-	-	238	-	-	-	-
86	Servei de protecció d'emergència L'Olivar	-	-	-	-	-	-	-	533	-	-	-	685
87	Servei de protecció d'emergència Nur	-	-	-	-	-	-	-	2.737	-	-	-	536
88	Servei de protecció d'emergència Meraki	-	-	-	-	-	-	-	442	-	-	-	1.239
89	Residència de joves La Mussara	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.305
90	Som Refugi	-	-	-	-	-	-	-	516	-	-	-	643
91	Servei de primera acollida i atenció Integral Dari	-	-	-	-	942	-	-	-	-	-	-	-
Total mostra		19.211	4.235	21.875	14.229	6.738	62.350	2.890	7.054	59.853	5.387	53.553	5.751
Total per tipus d'instrument		90.304	12.250	86.471	35.484	24.468	79.992	4.995	14.226	175.829	7.051	167.111	24.364
Cobertura mostra (%)		21,3	34,6	25,3	40,1	27,5	77,9	57,9	49,6	34,0	76,4	32,0	23,6

Imports en milers d'euros.

Font: Elaboració pròpia.

Nota: Els imports nuls no indiquen que el centre no hagi prestat el servei en aquell exercici i/o sota aquella modalitat d'instrument jurídic, sinó que no ha format part de la mostra a verificar per aquell instrument i per aquell exercici.

Clau:

CE: Contractacions de tramitació d'emergència.

CG: Comunicacions al Govern.

CN: Contractacions de tramitació normal.

EO: Declaració d'emergència – Resolucions.

PC: Pròrrogues de contractació.

RAP: Resolució per a l'adaptació de persones i entitats proveïdores de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública.

6.2. MOSTRA SELECCIONADA DEL CONSORCI DE SERVEIS SOCIALS DE BARCELONA

Quadre 28. Mostra de centres per tipus d'instrument del CSSBcn

Ref.	Tipus adjudicació	FC 2016	PC 2016	FC 2017	PC 2017	CN 2018	CCG 2018	PC 2019	PC 2020	CN 2020
1	CA Talaia	-	1.946		2.026	4.570	-	2.111	2.040	-
2	CRAE Sant Josep de la Muntanya	-	2.276	2.266	-	-	2.222	2.271	-	2.425
3	CA Mas Pins	-	1.803	2.618	-	2.259	-	2.478	1.778	-
4	CA Gaudí	1.950	-	2.462	-	1.958	-	2.023	1.872	-
5	CA Coda	1.929	-	2.396	-	2.252	-	1.888	1.750	-
6	CA CAUI Josep Pallach-Canyamars	-	1.260		1.656	4.817	-	1.554	2.425	-
Total obligacions reconegudes centres de la mostra		3.879	7.285	9.743	3.682	15.856	2.222	12.325	2.257	2.425
Total obligacions reconegudes per tipus d'instrument		12.511	15.626	24.380	4.996	17.202	19.166	17.092	27.548	2.840
Cobertura (%)		31,00	46,62	39,96	73,70	92,18	11,59	72,11	8,19	85,39

Imports en milers d'euros.

Font: Elaboració pròpia.

Clau:

CCG: Comunicacions al Consell de Govern.

CN: Contractació normal.

FC: Factures pagades sense contracte ni pròrroga

PC: Pròrroques de contracte.

7. TRÀMIT D'AL·LEGACIONS

D'acord amb la normativa vigent, el projecte d'informe de fiscalització va ser tramès al Consorci de Serveis Socials de Barcelona i al Departament de Drets Socials el 13 i 14 de febrer del 2024, respectivament, per complir el tràmit d'al·legacions.

El Consorci de Serveis Socials de Barcelona i el Departament de Drets Socials van demanar una pròrroga per presentar les al·legacions, i el termini es va ampliar fins al 5 de març del 2024.

7.1. AL·LEGACIONS REBUDES

7.1.1. Al·legacions presentades pel Consorci de Serveis Socials de Barcelona

L'escrit d'al·legacions presentat pel Consorci de Serveis Socials de Barcelona a la Sindicatura de Comptes es reproduïx a continuació.

Els annexos a què fan referència les al·legacions queden dipositats en els arxius de la Sindicatura.



Assumpte: al·legacions al projecte d'informe 31/2021-C de la Sindicatura de Comptes sobre la contractació pública i adjudicació del servei d'acolliment de la infància i l'adolescència (exercicis 2016-2020)

A LA SINDICATURA DE COMPTES

Àngels Canals Vilà, en qualitat de Gerent del **CONSORCI DE SERVEIS SOCIALS DE BARCELONA** (en endavant, el "Consorci" o el "CSSB"), amb C.I.F. núm. Q0801425J, como millor procedeixi en Dret,

DIC

I.- Que la meua representada ha estat notificada del projecte d'informe 31/2021-C, emès per la Sindicatura de Comptes fruit d'una fiscalització limitada en relació amb la contractació pública i l'adjudicació a persones físiques o jurídiques privades de la prestació del servei d'acolliment a la infància i l'adolescència en el període del 2016 al 2020.

L'àmbit subjectiu d'aquest projecte d'informe, d'acord amb el que s'indica al seu apartat 1.1, ha estat la Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència (en endavant, la "DGAIA") del Departament de Drets Socials de la Generalitat de Catalunya, que és l'entitat que té atribuïdes les competències i les funcions en matèria d'atenció a la infància i l'adolescència; així com el CSSB, com a entitat que gestiona i supervisa els recursos residencials destinats a infants i adolescents tutelats per la DGAIA a la ciutat de Barcelona.

II.- Que el projecte d'informe conté observacions significatives, referències a presump-tes irregularitats normatives i certes recomanacions sobre millores en la gestió en relació amb la provisió dels serveis socials mitjançant entitats privades per part de les entitats fiscalitzades.

III.- Que fent ús del tràmit conferit per la Sindicatura de Comptes, prèvia sol·licitud d'una pròrroga, passo a formular, en la representació que ostento, les següents,

AL·LEGACIONS

Primera.- La constitució i funcions del Consorci de Serveis Socials de Barcelona.

El CSSB es va constituir mitjançant el Decret 113/2003, de 25 d'abril, i és un consorci administratiu participat en un 60% per la Generalitat de Catalunya, a través del Departament de Drets Socials (al qual es troba adscrit), i en un 40% per l'Ajuntament de Barcelona.

El seu objecte és desenvolupar, en l'àmbit territorial del municipi de Barcelona, els serveis, els establiments i els programes i activitats de prevenció, atenció i promoció social que li encomana la Carta Municipal (aprovada per la Llei 22/1998, de 30 de desembre). Per a l'assoliment d'aquest objectiu, el Consorci desenvolupa, entre moltes altres, les funcions de programar, prestar i gestionar els serveis socials d'atenció especialitzada d'abast superior, que impliquen funcions de valoració, diagnòstic, tractament, suport o rehabilitació.

Mitjançant Acord de Govern GOV/91/2008, de 27 de maig, la Generalitat de Catalunya va traspasar al CSSB la gestió de serveis socials d'acollida i els serveis residencials d'acció educativa en l'àrea d'actuació d'atenció a la família, a la infància i a l'adolescència, i els serveis de centre de dia i residencials d'atenció especialitzada per a persones amb discapacitat en l'àrea d'actuació atenció a persones amb discapacitat; així com els corresponents mitjans materials, personals i econòmics. Literalment, en virtut d'aquesta resolució es va acordar el següent:

<Traspasar al Consorci de Serveis Socials de Barcelona, pel que fa a l'àmbit del municipi de Barcelona, la gestió dels serveis socials de tercer nivell que figuren a continuació i que es detallen a l'annex I:

Àrea d'actuació Atenció a la família, a la infància i a l'adolescència:

Serveis d'acollida.

Serveis residencials d'acció educativa.

Serveis de valoració de maltractaments infantils.

Serveis residencials d'estada limitada per a dones.

Àrea d'actuació Atenció a persones amb discapacitat:

Serveis de centre de dia d'atenció especialitzada per a persones amb discapacitat.

Serveis de centres residencials per a persones amb discapacitat.

Àrea d'actuació Atenció a drogodependents:

Serveis residencials d'atenció a drogodependents>.

Posteriorment, l'anterior traspàs es va anar ampliant amb nous traspassos de serveis socials especialitzats mitjançant els Acord de Govern GOV/208/2010, de 16 de novembre; GOV/181/2013, de 17 de desembre; GOV/170/2014, de 9 de desembre; i GOV/109/2017, de 25 de juliol.

En l'esquema anterior, la DGAIA és l'entitat que tutela els infants i adolescents, qui gestiona els expedients dels menors i, en definitiva, qui decideix les mesures de protecció que cal aplicar en cada cas (acolliment, acció educativa, pis assistit, etc.); i el Consorci és l'entitat que gestiona i supervisa els recursos residencials destinats a infants i adolescents tutelats per la DGAIA a la ciutat de Barcelona.

Per prestar els anteriors serveis a la ciutat de Barcelona el CSSB disposa de centres d'acolliment i centres residencials en diferents modalitats, en els quals s'atenen les necessitats dels menors segons les mesures acordades. Aquests recursos poden ser propis (o de gestió directa) del CSSB o poden ser d'altres persones físiques o jurídiques privades (de gestió indirecta) amb les quals el Consorci manté relacions de col·laboració.

En qualsevol cas, els recursos o centres a través dels quals es presten els serveis socials han de trobar-se inscrits en el Registre d'Entitats, Serveis i Establiments Socials (en endavant, "RESES"), de conformitat amb el que preveu el Decret 205/2015, de 15 de setembre, del règim d'autorització administrativa i de comunicació prèvia dels serveis socials i del Registre d'Entitats, Serveis i Establiments Socials (en endavant, el "Decret 205/2015").

Segona.- Els antecedents i el context en el que s'emmarca el projecte d'informe i les presents al·legacions.

Amb caràcter previ a desenvolupar les al·legacions que fan referència, de forma específica, a les observacions contingudes en el projecte d'informe 31/2021-C de la Sindicatura de Comptes pel que fa a la contractació del CSSB, és necessari parar atenció en els antecedents i en el context en el que s'emmarquen l'activitat i els anys que han objecte de fiscalització.

Aquesta necessitat ve motivada pel fet que en l'esmentat període van confluïr una sèrie de circumstàncies extraordinàries, sobrevingudes, imprevisibles i inevitables, que van dificultar enormement la gestió de la contractació dels serveis que han estat analitzats per la Sindicatura de Comptes.

I.- La situació excepcional d'arribada de menors no acompanyats durant el període de fiscalització.

El projecte d'informe objecte d'aquest escrit reconeix en el seu apartat 1.3.1 que l'activitat de tots els implicats en la prestació dels serveis socials de referència (DGAIA,

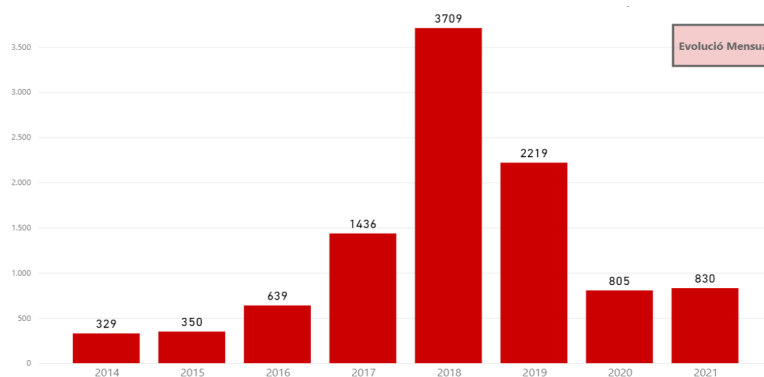
CSSB i centres col·laboradors) es va veure afectada, durant el període objecte de fiscalització, per l'arribada massiva de menors estrangers no acompanyats que havien de ser atesos de conformitat amb la normativa vigent.

Concretament, el projecte d'informe afirma el següent:

<Durant el període analitzat, l'activitat duta a terme per aquests serveis es va veure afectada per l'arribada de joves migrats sols, tal com es desprèn de l'increment del nombre d'acolliments en centres residencials (vegeu el quadre 3). Segons les dades de la DGAIA, el nombre d'expedients oberts per atendre adolescents estrangers sense referents familiars va ser de 208 l'any 2017, de 2.355 l'any 2018, de 2.552 l'any 2019 i de 1.339 l'any 2020.

Les dades de les arribades de joves menors d'edat migrats sense referents familiars a Catalunya durant els anys 2014-2021 són les següents:

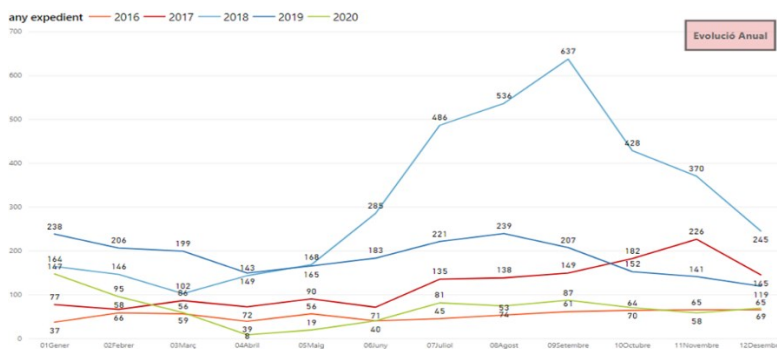
Gràfic 1. Arribades anuals de joves menors d'edat migrats sense referents familiars a Catalunya



Font: Documentació facilitada per la Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència

Les dades de les arribades mensuals a Catalunya de joves migrats sols menors d'edat durant el període 2016-2020 són les següents:

Gràfic 2. Arribades mensuals a Catalunya de joves migrats sols menors d'edat



Font: Documentació facilitada per la Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència.

Per tant, en el període fiscalitzat s'evidencia un augment de la necessitat de serveis per l'arribada d'aquests joves migrats menors d'edat sense família acompanyant, en

especial a partir del segon semestre del 2017. Aquest va ser el motiu per incorporar nous serveis, enquadrats en els serveis experimentals previstos en la CSS: servei experimental de primera acollida i atenció integral, servei de protecció d'emergència i dispositius d'acció immediata>.

En relació amb l'anterior, dir que “*Durant el període analitzat, l'activitat duta a terme per aquests serveis es va veure afectada per l'arribada de joves migrants sols*” és quedar-se molt curt o quedar-se en la superfície del problema. Per contextualitzar l'impacte d'aquesta arribada de menors estrangers no acompanyats sobre el Sistema Català de Serveis Socials, s'escau analitzar la situació més detalladament.

D'acord amb l'article publicat a la UOC sobre <*Medidas para afrontar la llegada masiva de MENA: una ley europea y un Reparto más equitativo*>¹, <*De 2017 a 2018, las llegadas por mar crecieron un 158 % y los menores registrados en el sistema de protección aumentaron un 103 %. En cuanto a niños y niñas no acompañados llegados en pateras, los datos de 2017 revelan un aumento de casi un 400 % en comparación con el año anterior*>.

Com va publicar La Vanguardia el 6 d'agost de 2019², <*Un total de 6.261 niños y jóvenes inmigrantes no acompañados, conocidos como 'menas', han llegado a Cataluña entre enero de 2017 y junio de 2019, una cifra que ha desbordado la capacidad de acogida y ha causado algunos incidentes y tensión en varias de las localidades dónde fueron alojados. Según datos facilitados por la Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia de la Generalitat, a 30 de junio de este año, había en Cataluña 4.203 menores sin referentes familiares en el sistema de protección, lo que representa un 42 % del total de niños y adolescentes tutelados por la administración catalana (9.700). Las llegadas de los niños y adolescentes inmigrantes empezó a incrementarse a partir de julio de 2017, cuando las llegadas superaron el centenar por mes y se situaron en un máximo de 226 en noviembre de aquel año. La tendencia de llegadas de niños que entraban en Cataluña solos continuó al alza todo 2018 y en junio y julio el número se situó en 284 y 485, cifras que crecieron aún más hasta registrarse 629 en septiembre, y alcanzar la cifra récord de 3.697 a fin de año. En lo que llevamos de 2019, este fenómeno ha empezado a disminuir y las llegadas se sitúan en los 238 niños y jóvenes en enero, 199 en febrero y marzo, 146 en abril, 164 en mayo y 183 en junio. La llegada masiva de estos menores ha precisado no sólo de la dedicación de los responsables del gobierno catalán en el ámbito de la Infancia y Adolescencia, sino también de la de entidades que atienden a menores en el ocio, que han puesto a disposición del Govern casas de colonias, y también de varias ONG e incluso de Cruz Roja (...)*>.

Fent-se ressò de la mateixa nota de premsa de l'Agència EFE, el diari ARA va publicar en la mateixa data (6 d'agost de 2019) que Catalunya era la comunitat autònoma amb més menors estrangers no acompanyats registrats el 2018, així com que <*Entre el gener del 2017 i el juny del 2019, 6.261 nens i joves immigrants no acompanyats, coneguts com a 'menes', han arribat a Catalunya. Segons dades facilitades per la Direcció*

¹ <https://www.uoc.edu/es/news/2019/118-medidas-mena>

² <https://www.lavanguardia.com/vida/20190806/463896856641/mas-de-6200-menores-llegan-a-cataluna-entre-dos-anos-y-desbordan-red-de-acogida.html>.

General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència de la Generalitat, les arribades dels nens i adolescents immigrants va començar a incrementar-se a partir del juliol del 2017, quan les arribades van superar el centenar de persones per mes i es van situar en un màxim de 226 el novembre d'aquell any. Aquesta tendència va continuar creixent durant l'any 2018, i va assolir una xifra rècord de 3.697 a finals d'any, però durant aquest 2019 han començat a disminuir el nombre de 'menes' i s'han situat en 1.129 arribades fins al juny>.

De conformitat amb l'Informe emès conjuntament per la DGAIA, el CSSB i l'Ajuntament de Barcelona, una còpia del qual s'acompanya com a **document número 1**, la detecció de l'arribada a Catalunya de menors estrangers no acompanyats es va iniciar entre els anys 1997 i 1999, i la seva xifra va anar en augment fins l'any 2011.

Durant els anys 2010 i 2011, davant la reducció de les arribades, es va procedir a eliminació dels recursos específics de primera acollida (centres socioeducatius nocturns —Centre Alcor de 70 places— i socioeducatius diürns —Centre el Bosc i La Riera), i durant els anys 2012 fins al 2015 es va viure un període d'estabilització en unes xifres globals de nous nens al voltant d'uns 350 anuals.

Des de finals de l'any 2015, però, es va anar produint un important increment dels menors d'edat nous nens, que al seu torn va anar produint la progressiva saturació dels centres d'acolliment, i l'any 2016 va ser l'any amb una major incidència de menors estrangers no acompanyats dels darrers 10 anys, amb un total de 684 menors d'edat nous nens.

Segons aquest informe (doc. núm. 1) la situació en la que es trobava Catalunya amb l'arribada de menors d'edat estrangers no acompanyats, era molt greu i preocupant durant l'any 2016 i ja va portar a adoptar mesures d'emergència durant aquell exercici mitjançant la contractació per emergència de 40 places al juliol, que es varen incrementar en 40 places més al novembre del 2016. Per tant, es van posar en marxa 80 places per aquesta via que sumades a les sobreocupacions dels recursos existents va permetre, amb greus dificultats pel sistema i els recursos i professionals que es veien desbordats, donar atenció a aquest increment.

El mateix informe, que es va emetre durant l'any 2017, també recull que la situació es va anar agreujant durant aquest exercici. En efecte, en el període de 2017 fins a l'emissió de l'informe, l'arribada de menors estrangers no acompanyats havia augmentat un 86,4% les dades del 2016.

Doncs bé, durant els exercicis posteriors que també han estat objecte de fiscalització en el projecte d'informe objecte de les presents al·legacions (2018, 2019 i 2020), les xifres d'arribada de menors estrangers no acompanyats a Catalunya, tal i com es recull el mateix projecte d'informe, encara van empitjorar. Efectivament, durant els anys 2018 i 2019 van arribar més que durant el 2017 i durant el 2020 van arribar més que durant el 2016.

En concret, com es desprèn dels gràfics que es contenen al projecte d'informe 31/2021-C en relació amb l'arribada de menors estrangers no acompanyats a Catalunya:

- L'any 2016 va suposar un increment del 100% respecte a l'any 2015.
- L'any 2017 va suposar un increment del 124% respecte a l'any 2016.
- L'any 2018 va suposar un increment del 158% respecte a l'any 2017.
- L'any 2019 va començar una lleugera davallada, però tot i així el volum d'arribades és molt superior a l'exercici 2017 i als anteriors.
- I l'any 2020 es va produir una frenada significativa (tot i que les xifres van ser majors que les de 2016) amb motiu de la pandèmia provocada per la Covid-19.

A més a més, quant al CSSB, s'ha d'afegir que, com es recull a l'informe esmentat (doc. núm. 1), les dades d'adolescents atesos a la ciutat de Barcelona també es va començar a incrementar dràsticament a partir de l'any 2016. En relació amb això, l'informe emès el 29 de desembre de 2017 per la Directora de la DGAIA en relació amb l'augment de les consignacions pressupostàries dels contractes d'ocupació de places de centres residencials i de serveis per infants i adolescents dependents de la DGAIA pel motiu de places sobre ocupades (una còpia del qual s'acompanya com a **document número 2**), afirmava el següent:

<A Barcelona arriben o bé directament des d'Andalusia o bé amb estades a Madrid (Centre Hortalezas...), País Basc (Amorebienta, UBA-Zumárraga...), València (Centre de Recepció), Saragossa (Centre de Recepció de Menors)... La Major part d'ells manifesten que el viatge els hi paga algun compatriota o altra gent a la que demanen diners (a les mesquites, a les mateixes estacions d'autobusos).

Alguns nous que han passat per Andalusia, València, Madrid o Bilbao manifesten que el mateix centre els hi paga el bitllet si volen anar a Barcelona ja que diuen estan plens. Des dels centres d'origen es nega aquesta circumstància i no es disposen de més proves que la pròpia manifestació del jove.

Motius principals de l'arribada a Barcelona dels menors estrangers no acompanyats:

- *Barcelona és una ciutat atractiva com a destí migratori.*
- *Coneixen la bona atenció que se'ls dispensa pel sistema de protecció de Catalunya (centres no tan plens, paga, roba, tramitació de la documentació més ràpida, suport a la majoria d'edat...). Això comporta un efecte crida innegable.*
- *En algunes ocasions és part del camí d'un procés migratori cap al nord.*

Aquesta atracció per Barcelona fa que fins i tot en casos en els quals els menors d'edat han estat tutelats per altres Comunitats Autònomes i aquestes accepten el seu retorn no es pugui fer efectiu aquest davant la negativa i resistència del propi menor d'edat que no vol anar i que si és obligat, torna a venir a Barcelona.

En qualsevol cas, les circumstàncies de l'evolució d'aquest fenomen migratori depenen d'un context social i econòmic que excedeix la nostra possibilitat d'incidència i previsió en la seva evolució. Sabem les dades i xifres del passat i les notícies o informacions no oficials (l'Estat espanyol mai ha liderat cap iniciativa ni informat sobre aquest assumpte a Catalunya quan no tenim competència per les relacions exteriors) que ens arriben, però no permeten saber quina serà l'evolució futura d'aquest fenomen a curt, mig o llarg termini.

(...) Per aquest motiu, és complicat fer una estimació de les previsions pressupostàries ja que és absolutament imprevisible el fenomen i no hi ha suficients dades objectives

que, amb certesa, pugui afirmar el nombre de menors estrangers no acompanyats que arribaran el proper any a les costes de l'Estat espanyol, i conseqüentment quants d'aquests joves arribaran a Catalunya en particular>.

En aquest escenari, la Fiscalia Provincial de Barcelona va obrir diligències d'investigació (núm. 871/18 LM) per la suposada no atenció immediata als joves migrats sols que es trobaven a Catalunya, per part de la unitat protectora que era de la DGAIA. I com s'acredita mitjançant l'informe emès per la DGAIA en resposta al requeriment que va rebre en el marc d'aquest procediment (una còpia del qual s'acompanya com a **document número 3**), es va acreditar la situació extraordinària que s'estava vivint i els esforços ingents que s'estaven realitzant per fer-la front:

<En el momento en que se producen los hechos objeto de esta investigación (septiembre 2018 y meses inmediatamente anteriores y posteriores), la situación del sistema de protección en la demarcación de Barcelona, en los aspectos que se detallan seguidamente, era la siguiente:

- (a) un **incremento del 449% en la llegada mensual de MENAs** entre los meses de abril y septiembre de 2018 (ver respuesta a pregunta 2), sin preaviso de ningún tipo (habían atravesado sin autorización las fronteras y ninguna administración había informado sobre la llegada de personas concretas), situación que debe considerarse imprevisible (por su volumen), tal y como indican las resoluciones de emergencia dictadas para contratar recursos extraordinarios, que se adjuntan en el Anexo – Pregunta 5 del Cuestionario.
- (b) una **situación general de lleno y sobreocupación de los recursos residenciales ordinarios** (centros de acogida, centros de primera acogida, centros residenciales de acción educativa) **y extraordinarios** (ver respuesta a pregunta 1 y Anexo), disponibles para MENA's, según los criterios técnicos y legales expuestos más arriba, situación que **osciló entre el 4 y el 9 % de sobreocupación**.
- (c) un **trabajo de gestión intensivo para la obtención de recursos extraordinarios**, con la colaboración de todos los profesionales de la DGAIA, Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias, otros Departamentos de la Generalitat, Entes locales y Entidades sociales proveedoras de servicios, no sólo mediante la asignación de partidas presupuestarias del fondo de contingencia y la tramitación de resoluciones de emergencia, sino, una vez disponibles, mediante la búsqueda de nuevos espacios (albergues, casas de colonias y otros), de entidades sociales con experiencia en el ámbito de protección social y de la infancia, de equipos con educadores e integradores sociales titulados y traductores, y furgonetas y conductores y organizar traslados (ver respuesta pregunta 5 y Anexos).
- (d) en relación con lo ya indicado en el apartado (a), una situación de **acumulación diaria de MENA's en comisarías de policía en espera de ser identificados mediante reseña policial y posteriormente recogidos o trasladados para su atención inmediata y asignación de recurso**, tal y como ponen de manifiesto los datos facilitados por la Unidad de Detección y Prevención del Maltrato Infantil (UDEPMI), que se ocupa de la atención inmediata de cualquier menor durante las 24 horas del día, y que registró **714 casos de MENA's (algunos de ellos en más de una ocasión, por fugas) en comisarías de Mossos d'Esquadra** durante el mes de septiembre (ver respuesta a pregunta 4 más anexos).
- (e) en cualquier caso, la DGAIA, de acuerdo con los datos facilitados por las diferen-

tes unidades, no tiene constancia de que en ningún momento los MENA's atendidos o en espera estuvieran sin la custodia, cuidado o vigilancia de profesionales de los servicios públicos implicados que les atendían en cada momento (DGAIA, policía, servicios de traslado, centros residenciales, forenses, servicios médicos), sin perjuicio de la acumulación que efectivamente se produjo en la petición y la asignación de recursos, derivada del contexto ya indicado, o de fugas de los propios menores de edad (comunicadas todas ellas según el Protocolo vigente).

Todo lo expuesto, y lo que se detalla en los apartados siguientes, y en los Anexos, pone de manifiesto que, más que una situación de abandono o negligencia de los menores de edad no acompañados por parte de los profesionales, o una falta de voluntad específica de no prestarles atención, lo que tuvo lugar fue un esfuerzo extraordinario de los profesionales para cumplir los requisitos técnicos, organizativos, contractuales, financieros y legales existentes y resolver con dignidad la afluencia masiva e imprevista de estas personas, lo que finalmente se fue logrando como también se señala más adelante>.

En definitiva, les circumstàncies exposades posen clarament de manifest que durant el període fiscalitzat per la Sindicatura de Comptes, tant la DGAIA com el CSSB es van veure desbordats per l'increment extraordinari i imprevisible (ja que a partir de l'any 2016 es va patir un augment mai viscut fins aleshores) d'arribades de menors estrangers no acompanyats a Catalunya, i, per tant, es van veure obligats a atendre's malgrat que els recursos (econòmics, materials i humans) que tenien a l'efecte no es trobaven dimensionats per aquest allau de serveis.

No obstant, el cert és que tant la DGAIA com el CSSB (juntament amb els seus centres col·laboradors) han atès tots els menors que han requerit els seus serveis de la millor forma possible, obrint nous centres o, en ocasions i atesa l'excepcionalitat i emergència de la situació, havent de sobreocupar centres existents dins de les seves possibilitats reals, perquè atendre aquests menors és una obligació legal en relació amb la qual no es poden oposar raons procedimentals, administratives, pressupostàries o de cap altre mena.

Efectivament, la Llei Orgànica 4/2000, d'11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social, estableix que *<En els supòsits en què els cossos i forces de seguretat de l'Estat localitzin un estranger indocumentat la minoria d'edat del qual no es pugui establir amb seguretat, **els serveis competents de protecció de menors li han de donar l'atenció immediata que necessiti, d'acord amb el que estableix la legislació de protecció jurídica del menor, i s'ha de posar el fet en coneixement immediat del Ministeri Fiscal, que ha de disposar la determinació de l'edat, per a la qual cosa han de col·laborar les institucions sanitàries oportunes que, amb caràcter prioritari, han de realitzar les proves necessàries>***; i que *<Determinada l'edat, si es tracta d'un menor, el Ministeri Fiscal l'ha de posar a disposició dels serveis competents de protecció de menors de la comunitat autònoma en què es trobi>*.

Igualment, d'acord amb l'article 166.3.a de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, la competència per protegir als menors d'edat estrangers no acompanyats correspon a l'Administració de la Generalitat de Catalunya. D'acord amb aquesta competència es va dictar la Llei 14/2010, de 27 de maig, dels drets i les oportunitats en la infància i l'ado-

lescència, que estableix que *<L'Administració de la Generalitat, mitjançant el departament competent en matèria de protecció dels infants i els adolescents, ha de prestar el servei de primera acollida amb relació als infants i adolescents immigrants sense referents familiars, d'acord amb el que disposa la legislació vigent>; i que <Els infants i els adolescents estrangers que són a Catalunya tenen els drets que reconeix aquesta llei i, especialment, tenen dret a ésser escoltats i a rebre informació de manera entenedora sobre qualsevol actuació que porti a terme l'Administració amb relació a llur persona>.*

D'altra banda, aquest mateix text normatiu estableix el principi de prioritat pressupostària pel compliment d'aquestes obligacions de la manera següent:

<Article 15. Prioritat pressupostària

- 1. Els poders públics, en l'àmbit de llurs competències, han de donar prioritat en llurs pressupostos a les activitats d'atenció, formació, promoció, reinserció, protecció, integració, lleure i prevenció dels infants i els adolescents.*
- 2. Els poders públics han d'adoptar amb caràcter urgent les mesures necessàries per a evitar que el contingut essencial dels drets dels infants i els adolescents resti afectat per la manca de recursos adaptats a llurs necessitats.*
- 3. Les prestacions de serveis i econòmiques necessàries per a complir les mesures de protecció dels infants o els adolescents en situació de risc o desemparament tenen el caràcter de prestacions garantides als efectes establerts per la Llei 12/2007, de l'11 d'octubre, de serveis socials>.*

Finalment, amb relació a aquestes referències normatives, cal destacar que la DGAIA és qui té atribuïdes les competències i les funcions en matèria d'atenció a la infància i l'adolescència, d'acord amb el Decret 289/2016, de 30 d'agost, de reestructuració del Departament de Treball, Afers Socials i Famílies, i que entre les funcions atribuïdes a la DGAIA per l'article 143.1 del referit Decret 289/2016 es troben les següents:

- Protegir i assumir la tutela dels infants i els adolescents desemparats, disposar i executar les mesures d'atenció necessàries per a cada un d'ells i gestionar els serveis que calguin per a la seva efectivitat.
- Assumir la guarda dels infants i els adolescents en els supòsits que estableixen les lleis.
- Definir i establir les directrius i els procediments generals d'actuació dels serveis especialitzats d'atenció a la infància i l'adolescència.

És a dir, que l'Administració de la Generalitat, mitjançant la DGAIA i la resta d'entitats encarregades de prestar els serveis socials de referència, està obligada legalment a prestar, entre d'altres, el servei de primera acollida en relació amb els infants i adolescents immigrants sense referents familiars, i ho ha de fer donant prioritat pressupostària aquestes i altres activitats i atencions a favor dels menors.

I és que, com es fa constar a l'informe acompanyat com a document número 2, <El sistema de protecció establert legalment no permet llistes d'espera. Els menors d'edat estrangers no acompanyats, queden immediatament sota la tutela de la DGAIA, precisen d'un recurs assistencial adient, on se'ls pugui acollir i tractar-los de la seva problemàtica específica>.

2.- L'aplicació de l'article 155 de la Constitució.

Addicionalment, és necessari fer referència al fet que, durant una part del període objecte de fiscalització, l'Administració de la Generalitat de Catalunya i tot el seu sector públic va patir l'aplicació de l'article 155 de la Constitució per part del Govern de l'Estat.

Com és sabut, l'aplicació de l'article 155 de la Constitució sobre l'Administració catalana entre el 27 d'octubre de 2017 i l'1 de juny de 2018 va implicar una intervenció d'aquesta Administració per part de l'Administració de l'Estat, intervenció que va generar un gran entrebanc per la gestió ordinària de les institucions en la mesura que requeriria una fiscalització exhaustiva de tots els procediments administratius i del pagament de despeses.

Efectivament, amb l'esmentada intervenció, entre altres coses, es volia controlar quin era el destí dels fons que l'Administració de la Generalitat de Catalunya i el seu sector públic gestionaven, i això es fiscalitzava per part del Govern de l'Estat en relació amb cada pagament que es pretenia efectuar i en relació amb cada procediment administratiu que impliqués algun tipus de despesa (com són els procediments de contractació).

En definitiva, com s'exposarà més detalladament en les alegacions que fan referència a les observacions corresponents a l'any 2018, aquesta situació en el qual la competència per assumir els compromisos de pagament s'exercia des del govern central, va generar greus dificultats al Consorci en la gestió ordinària en relació amb els recursos a través dels quals venia prestant els serveis socials que li encomanava la DGAIÀ a Barcelona ciutat, generant per exemple, en alguns casos, que no es poguessin formalitzar les pròrrogues contractuals dintre del termini previst a l'efecte, que no es poguessin emetre els preavisos per formalitzar pròrrogues o que no es pogués anticipar la tramitació de nous contractes.

3.- La pandèmia provocada per la Covid-19.

Com també és sabut, durant l'últim exercici del període fiscalitzat per la Sindicatura de Comptes es va afegir una dificultat addicional a totes les exposades anteriorment, com va ser la pandèmia mundial provocada per la Covid-19.

Al març de 2020 es va declarar l'estat d'alarma a conseqüència de la Covid-19 i, a partir d'aquest moment, començà l'adopció de milers de mesures encaminades a controlar la pandèmia que van tenir afectacions en tots els àmbits de la societat, de l'economia i de l'Administració.

Entre aquestes mesures, es va acordar la paralització dels procediments administratius, així com la suspensió dels terminis corresponents, incloent els de caducitat i prescripció. Una situació com aquesta, sense precedents en l'àmbit de la gestió administrativa dels sistemes de serveis públics, va provocar noves dificultats en la gestió dels tràmits contractuals.

4.- La fiscalització de la Intervenció General de la Generalitat.

Sense perjudici de l'exposat anteriorment i de l'anàlisi que s'exposarà posteriorment en relació amb el contingut del projecte d'informe de la Sindicatura de Comptes que

fa referència al CSSB, és oportú cridar l'atenció sobre el fet que els anys 2017 i 2019 van ser fiscalitzats per la Direcció General d'Intervenció de la Generalitat de Catalunya, la qual va emetre sengles informes durant els mesos de maig de 2019 (una còpia del qual s'adjunta com a [document número 4](#)) i febrer de 2021 (una còpia del qual s'adjunta com a [document número 5](#)).

En ambdós informes es recull informació que es considera rellevant per contextualitzar la situació del Consorci durant els exercicis que han estat objecte de fiscalització.

Així, en l'informe emès al maig de 2019 sobre l'exercici 2017 *<es fa palès que el CSSB no disposa de personal suficient d'estructura en l'àrea d'administració>*. De fet, en relació amb aquesta qüestió, cal tenir present que malgrat l'immens volum de serveis que el Consorci havia de gestionar, únicament disposava de tres persones en l'àmbit de la comptabilitat, els recursos humans i la gestió per fer front a aquesta tasca.

En l'informe de febrer de 2021 sobre l'exercici 2019, la Intervenció fa referència a alguna de les qüestions que també recull el projecte d'informe emès per la Sindicatura de Comptes. Per exemple, l'informe es refereix al reconeixement de deute i a les pròrrogues contractuals en els següents termes:

<B) Respecte el reconeixement de deute

S'ha observat que es va contractar a un centre assistencial sense la cobertura contractual adequada durant l'exercici 2019, per al pagament de les factures del qual s'ha realitzat un expedient de reconeixement de deute extrajudicial.

En el tràmit d'al·legacions a l'informe provisional l'entitat ha posat de manifestat les gestions que va dur a terme per regularitzar la situació en el decurs de l'exercici 2019 i que finalment el contracte es va formalitzar el 9 de novembre de 2020. Tot i que es valora positivament la gestió activa per tal de resoldre la situació contractual, cal que amb previsió que aquests fets puguin succeir, es realitzi una planificació de les necessitats amb una major previsió temporal per tal de poder resoldre els impediments observats sense que el proveïdor hagi de prestar els serveis sense la cobertura contractual adient.

C) Respecte les pròrrogues de contractes

No ha quedat acreditat que l'entitat quan realitza una pròrroga, prepari un expedient amb la documentació establerta reglamentàriament. Només s'ha obtingut el document formalitzat entre les parts.

Addicionalment, les pròrrogues no poden de ser retroactives i s'han de ser formalitzades amb anterioritat al període de vigència, incidències ambdues que s'han detectat en alguns dels expedients analitzats.

També cal indicar que en la licitació dels contractes de serveis socials, atès l'objecte del contracte, no es troba justificat la licitació d'una anualitat prorrogable fins un període màxim de cinc anys, sinó que el període inicial hauria de comprendre la totalitat de la vigència atesa la pràctica de l'entitat>.

No obstant l'anterior, en les conclusions de l'esmentat informe es va fer constar que la valoració global del control era satisfactòria, i pel que fa a l'àmbit de la contractació totes les valoracions van ser de categoria 2, és a dir, "Correcte amb deficiències dèbils amb necessitat de millores", tal i com s'acredita a través de la inserció de les següents imatges de l'informe:

5.4.2 Compliment normativa de contractació administrativa

Del treball realitzat per l'equip d'auditoria i de supervisió del control, es conclou que en termes generals l'entitat va donar compliment a la normativa en matèria de contractació administrativa en el període controlat; no obstant l'anterior, en l'apartat 4.2.1 i 4.3.2 d'aquest informe, es descriuen observacions que es desprenen de l'anàlisi realitzat, i en aquest apartat s'indiquen aquelles que han de ser objecte d'esmena:

Valoració: Categoria 2. Correcte amb deficiències dèbils amb necessitat de millores.

5.4.2.1 Contractació menor

S'han detectat dos expedients de contractació menor d'obres per als que l'import de les prestacions parcials de subministrament eren la part principal del contracte, i en conseqüència s'haurien d'haver licitat en superar la quantia màxima fixada pel contracte menor d'aquesta naturalesa.

Valoració: Categoria 2. Correcte amb deficiències dèbils amb necessitat de millores.

5.4.2.2 Procediment

- Les meses de contractació dels expedients revisats no estaven vàlidament constituïdes atès que els membres designats per l'òrgan de contractació no corresponen amb l'establert a la normativa d'aplicació⁴; en concret, no s'ha constatat qui ostenta el control econòmic pressupostari.
- No s'ha constatat el nomenament dels membres de la mesa per cada licitació per part de l'òrgan de contractació, ni la seva publicació al perfil del contractant.
- L'expedient de contractació no inclou el certificat de crèdit adequat i suficient tal com determina l'article 116 de la LCSP.
- No s'ha acreditat la formalització d'un expedient per les pròrrogues amb la documentació establerta reglamentàriament. A més, s'han detectat formalitzacions amb caràcter retroactiu.
- L'entitat licita els contractes de serveis socials amb una vigència d'un any prorrogables fins a un màxim de cinc. Tal com s'ha exposat en anteriors informes de control financer, aquesta pràctica no es considera correcta atès que des d'inici el CSSB ja coneix que exhaurirà el termini màxim previst en els plecs.
- En els procediments negociats no s'acredita els termes de negociació amb l'adjudicatari.
- Els plecs de clàusules administratives particulars no defineixen amb precisió la justificació de la determinació del pressupost base de licitació dels contractes d'acord amb l'article 100 de la LCSP.
- No s'ha desenvolupat el model de contractació de serveis socials, recollint les especificitats d'aquests; i establint un sistema d'acreditació i homologació d'empreses prestadores dels diferents serveis de prestacions socials.
- No s'inclou en el perfil del contractant tota la informació que estableix l'article 63 de la LCSP dels expedients de contractació revisats.
- El CSSB indica que pels plecs s'utilitzen els models prèviament validats per l'assessoria jurídica del Departament d'adscripció i que l'assessoria jurídica del Consorci els revisa i adapta, si s'escau. En aquest sentit, cal que els plecs especifiquin que són un model i que han estat validats per l'assessoria jurídica del departament.
- No s'ha obtingut evidència que els serveis jurídics del CSSB estiguin expressament reconeguts d'acord amb el Decret 57/2002, de 19 de febrer, corresponent, per tant, l'assessorament jurídic al DTASF.
- S'ha detectat la prestació d'un contracte de serveis socials durant l'exercici 2019 sense cap cobertura contractual.

Valoració: Categoria 2. Correcte amb deficiències dèbils amb necessitat de millores.

6.- Recapitulació.

L'exposat en els apartats precedents contextualitza, de forma resumida, la situació a la que va haver de fer front el CSSB durant el període que ha estat objecte de fiscalització per a l'emissió del projecte d'informe objecte d'aquestes al·legacions.

En efecte, l'any 2016 i els següents el Consorci va haver de fer front a una situació d'arribada de menors estrangers no acompanyats a Catalunya (i més concretament a Barcelona) sense precedents comparables i que legalment no podia eludir. Alhora, ho va haver de fer amb uns recursos econòmics, materials i humans clarament insuficients pel volum tan extraordinari i imprevisible amb el que va haver de lidiar.

Aquest context, juntament amb altres factors com l'aplicació de l'article 155 de la Constitució i la pandèmia de la Covid-19, és el que explica la gestió de la contractació dels serveis socials als que fa referència el projecte d'informe 31/2021-C durant el període 2016 a 2020.

Tot i això, la Intervenció General de la Generalitat de Catalunya, en el darrer informe de fiscalització (corresponent a l'exercici 2019 -document número 5-) que va emetre en relació amb el període fiscalitzat per la Sindicatura de Comptes, va concloure que *<en termes generals l'entitat va donar compliment a la normativa en matèria de contractació administrativa en el període controlat>*.

Tercera.- Les observacions sobre la contractació dels serveis socials per part del CSSB.

A l'apartat 2.3 del projecte d'informe 31/2021-C s'inclou un resum general de les observacions sobre la contractació dels serveis socials per part del CSSB durant tot el període fiscalitzat, les quals fan referència a quatre qüestions fonamentalment:

- La formalització de les pròrroques. En aquest apartat, particularment, es fa referència a la manca de formalització d'una part de les pròrroques anuals dels contractes adjudicats a les entitats prestadores dels serveis d'acolliment a la infància i l'adolescència de la ciutat de Barcelona i, en relació amb l'anterior, a la prestació de serveis sense la cobertura de la pròrroga contractual.
- La data de formalització de les pròrroques. En relació amb això es fa èmfasi en que una part de les pròrroques anuals dels contractes adjudicats a les entitats prestadores dels serveis es van formalitzar amb posterioritat a la finalització de la vigència del contracte o de la pròrroga anterior i, en relació amb l'anterior, que es van prestar serveis en base a una cobertura contractual viciada del defecte esmentat.
- Les despeses pagades. En concret, i en relació amb els apartats anteriors sobre la manca de formalització de pròrroques o la formalització de pròrroques extemporànies, juntament a la tramitació (o la manca de tramitació) d'expedients de reconeixement extrajudicial de crèdits, s'indica que alguns dels pagaments efectuats durant el període objecte de fiscalització es van realitzar sense disposar d'un instrument jurídic vàlid que els suportés.
- La despesa reconeguda. En relació amb aquesta qüestió es crida l'atenció sobre la diferència entre la despesa contractada o adjudicada i la despesa finalment reconeguda o facturada, que en la seva major part es devia a la sobreocupació dels centres. Concretament, aquesta diferència va ser de 340.000 € l'any 2017, de 7,24 M€ l'any 2018, d' 1,46 M€ l'any 2019 i d'1,31 M€ l'any 2020.

Així doncs, el que s'infereix d'aquestes observacions és que hi ha despeses del CSSB en relació amb els serveis socials esmentats durant el període comprès entre el 2016

i el 2020 que es van efectuar sense tenir una cobertura jurídica adequada, ja sigui perquè el contracte que venia donant cobertura al servei no es va prorrogar i el servei va continuar sota una sort de “contractació verbal”; ja sigui perquè la pròrroga contractual es va formalitzar amb posterioritat a la finalització del termini de vigència del contracte contravenint l'establert a la normativa sobre contractació del sector públic; ja sigui perquè hi va haver serveis que es van sobreocupar i el CSSB va acabar havent de fer front a un import superior al contractat; o ja sigui perquè alguns dels serveis prestats en el decurs d'alguna de les anteriors contractacions irregulars es van abonar sense tramitar un expedient de reconeixement extrajudicial de crèdits.

En relació amb l'anterior, no es pot desconèixer que, en la pràctica i de forma gens inhabitual, les Administracions es troben amb supòsits d'haver de fer front a obligacions per les quals no s'ha dotat el corresponent crèdit pressupostari o que deriven de contractacions indegudes o irregulars (com poden ser, entre altres i segons s'exemplifica en l'article referit en la nota al peu³, contractes que s'executen excedint del període fixat com a màxim per la normativa, pròrrogues de contractes no pactades però prestades de bona fe pel contractista seguint les indicacions de l'Administració, contractacions verbals, o despeses efectuades sense consignació pressupostària o essent aquesta insuficient).

Amb la finalitat de gestionar l'anterior, es va anar construint la doctrina -actualment consolidada- de la prohibició de l'enriquiment injust de l'Administració, que reconeix que s'ha de compensar als creditors per les prestacions executades sense obligar-los a exercitar les seves pretensions davant la jurisdicció contenciosa administrativa.

Com a exemple d'aquesta doctrina, s'escau fer referència al pronunciament més recent del Tribunal Suprem (Sentència núm. 1.275/2023, de 17 d'octubre, dictada en el recurs 6316/2020) dictat en relació amb el pagament de factures en casos de contractacions verbals no permeses per la normativa de contractació del sector públic, essent objecte d'interpretació l'article 37 de la Llei 9/2017, de Contractes del Sector Públic (en endavant, “LCSP”), relatiu al caràcter formal de la contractació del sector públic.

En el supòsit sotmès a anàlisi de l'Alt Tribunal, s'acaba donant vàlidesa a unes factures per uns serveis prestats al marge dels procediments de contractació pertinents i a l'empara de contractacions verbals irregulars, i afirma el següent:

<TERCERO.- La jurisprudencia de la Sala sobre la aplicación del principio de la prohibición del enriquecimiento injusto.

1.- El principio del enriquecimiento injusto o sin causa, que en su inicio fue elaborado por la jurisprudencia en el orden civil, ha sido acogido y viene siendo aplicado por la jurisprudencia de esta Sala, al menos, según señalan las sentencias de 15 de abril de 2002 (recurso 10381/1997) y 11 de mayo de 2004 (recurso 3554/1999), desde los años sesenta, con ciertas matizaciones derivadas de las singularidades propias de la relación jurídico-administrativa.

³ PRADA RODRÍGUEZ i HERRERO GONZÁLEZ (lletrada i auditora de la Sindicatura de Comptes del Principat d'Astúries), <Reconocimiento extrajudicial de crédito> publicat al núm. 66 (2015) de la revista Auditoría Pública.

2.- En la aplicación del principio de enriquecimiento injusto o sin causa, esta Sala viene exigiendo los mismos requisitos establecidos por la jurisprudencia civil, que sintetizan las dos sentencias antes reseñadas en la forma siguiente:

- a) El enriquecimiento o aumento del patrimonio del enriquecido, constituido por cualquier ventaja o atribución patrimonial abocada a producir efectos definitivos.
- b) El empobrecimiento de quien reclama o de aquel en cuyo nombre se reclama, pecuniariamente apreciable, aunque entendido en su más amplio sentido, siempre que no provenga directamente del comportamiento de quien lo sufre.
- c) La relación causal entre el empobrecimiento y el enriquecimiento, de forma que éste sea el efecto de aquél. O, dicho en otros términos que al enriquecimiento siga un correlativo empobrecimiento.
- d) La falta de causa o de justificación del enriquecimiento y del correlativo empobrecimiento."

En relación con este último requisito, cabe añadir que consiste en la ausencia de una justa causa del enriquecimiento, entendiendo por justa causa de una atribución patrimonial, de acuerdo con la sentencia de la Sala Primera de este Tribunal de 13 de enero de 2015 (recurso 1147/2013), "aquella situación jurídica que autoriza, de conformidad con el ordenamiento jurídico, al beneficiario de la atribución para recibir ésta y conservarla, lo cual puede ocurrir porque existe un negocio jurídico válido y eficaz o porque existe una expresa disposición legal que autoriza aquella consecuencia".

3.- A los anteriores requisitos la jurisprudencia de esta Sala añade una nueva exigencia, a la que se refieren las sentencias de 18 de julio de 2003 (recurso 254/2002), 18 de junio de 2004 (recurso 2000/1999), 12 de diciembre de 2012 (recurso 5694/2010) y 5 de julio de 2016 (recurso 1368/2015), de singular importancia, con el fin de evitar que las situaciones en las que puede darse un eventual enriquecimiento injusto o sin causa, se conviertan en un fácil medio de eludir las exigencias formales y procedimentales establecidas para asegurarlos principios de igualdad y libre concurrencia que rigen en la contratación administrativa.

Esta nueva exigencia requiere, de acuerdo con las sentencias que acabamos de citar, que el desequilibrio "ha de estar constituido por prestaciones del particular que no se deban a su propia iniciativa ni revelen una voluntad maliciosa del mismo, sino que tengan su origen en hechos, dimanantes de la Administración pública, que hayan generado razonablemente en ese particular la creencia de que le incumbía un deber de colaboración con dicha Administración".

CUARTO.- La respuesta a la cuestión de interés casacional.

La respuesta de la Sala a la cuestión de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, en los términos en los que ha sido formulada en el auto de admisión a trámite de este recurso de casación, ha de ser la de reiterar la doctrina jurisprudencial que antes hemos expuesto, al no concurrir ninguna circunstancia en este recurso que nos lleva a su modificación.

En consecuencia, mantenemos el criterio de que es posible acudir a la doctrina del enriquecimiento injusto o sin causa para el pago de facturas por servicios en los casos de contratación irregular o no permitida, como la contratación verbal, siempre que

concurran los requisitos citados en los fundamentos de derecho anteriores, a los que nos remitimos, y que, en síntesis, consisten en la ganancia de uno, el correlativo empobrecimiento de otro, un nexo de causalidad entre ambas situaciones y la ausencia de causa justificativa, exigencias a las que se suma el requisito de singular importancia de la ausencia de mala fe en los términos antes expresados, es decir, es preciso que el desequilibrio esté constituido por prestaciones del particular que no se deban a su propia iniciativa ni revelen una voluntad maliciosa del mismo, sino que tengan su origen en hechos, dimanantes de la Administración pública, que hayan generado razonablemente en ese particular la creencia de que le incumbía un deber de colaboración con dicha Administración>. (Èmfasi afegit).

És a dir, que el Tribunal Suprem ha confirmat la sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya objecte de cassació, tot validant que és possible acudir a la doctrina de l'enriquiment injust sense causa pel pagament de factures per serveis en els casos de contractació irregular o no permesa, sempre que concorrin determinats requisits.

Aquesta qüestió també havia estat tractada pel Tribunal Superior de Justícia d'Extremadura en la seva sentència de 16 de febrer de 2023, cridant l'atenció, d'acord amb la jurisprudència del Tribunal Suprem, sobre la conveniència d'abonar el benefici industrial sempre que es comprovi que el contractista va tenir bona fe. Una de les referències jurisprudencials d'aquesta sentència es la següent del Tribunal Superior de Justícia d'Andalusia:

<Y en este punto, conviene traer también a colación lo sostenido por la Sala de Sevilla de este Tribunal, en Sentencia de 9 de mayo de 2008 : “En cuanto a dichas razones, el abono del beneficio industrial, aún en supuestos como el presente, en que la restitución se produjo a consecuencia de la declaración de nulidad de los actos en virtud de los que se ejecutaron las obras correspondientes, debe ser objeto de pago por parte de la administración; así, es doctrina jurisprudencial reiterada la relativa a que iría en contra del principio de buena fe contractual, del enriquecimiento injusto, de la equidad, y seguridad jurídica la no satisfacción por la Administración del importe económico de las obras o servicios que los particulares le realicen o presten con fundamento o amparo exclusivo en el carácter eminentemente formal de la contratación administrativa. Con relación a una posible modificación de los proyectos originados de obra, si bien es cierto que debe ajustarse al procedimiento establecido en los artículos 48 y 50 de la Ley de Contratos del Estado, 150 de su Reglamento y 53 y 54 del reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales, también lo es que defectos procedimentales, y en virtud de los principios expuestos, no pueden constituir obstáculo para el abono del importe de las obras realizadas, siempre que estas fueran ordenadas o contratadas por persona que tuviera apariencia de efectiva potestad, máxime teniendo en cuenta que los defectos de forma contractuales no son imputables al contratista y todo ello, sin perjuicio de las responsabilidades a que hubiera lugar (STS 28-5-96). No aparecen en los autos datos que permitan afirmar que existe mala fe en las empresas demandantes. En efecto, es un hecho notorio que la Administración, por razones de urgencia explicables muchas veces, dispone la ejecución de obras prescindiendo, en un primer momento, de ciertos requisitos formales o incluso de la contratación escrita conforme a la legislación. Sin embargo, la obra es recibida por la Administración que interviene en su ejecución dirigiéndola a veces o, pacíficamente, permitiendo su realización. Ordinariamente estas obras inciden en el dominio público, carreteras etc., de forma que resulta imposible que nadie las realice a espaldas de la

Administración. No puede estimarse que exista ausencia de buena fe (artículo 7 Código Civil) en quien realiza la obra a la luz de todos y con el consentimiento tácito del poder público beneficiario de la obra.” (El subrayado es nuestro). De acuerdo con la jurisprudencia anterior, habida cuenta de que en este caso, la obra fue recepcionada, sin oposición por parte de la Administración, pues en los informes del Servicio de Conservación y Dominio Público Viario de la Dirección General de Infraestructuras y de la Delegación Territorial de Fomento, Vivienda, Turismo y Comercio en Jaén se reconoce el encargo de los trabajos y su ejecución, a pesar de que no se tramitara el expediente de gasto, debe concluirse que la empresa actuó amparada por la aquiescencia de la Administración, y que la falta de tramitación del citado expediente no puede ser obstáculo para el abono del importe de las obras y para la inclusión del beneficio industrial en orden a evitar un enriquecimiento injusto por parte de la Administración y a salvaguardar el principio de buena fe contractual>. (Èmfasi afegit).

En connexió amb l'exposat, l'abonament de despeses per prestacions irregularment contractades però efectivament realitzades constitueix una obligació no convencional derivada de la prohibició d'enriquiment injust, circumstància que implica la necessitat d'efectuar el pagament de la mateixa.

De fet, cal recordar que l'article 23 del Decret Legislatiu 3/2002, de 24 de desembre, pel qual s'aprova el Text Refós de la Llei de Finances Públiques de Catalunya (en endavant, "TRLFPC") estableix que les obligacions econòmiques de la Generalitat i de les entitats neixen de la llei, dels negocis jurídics i dels actes i fets que, segons el dret, els generin.

Com també va assenyalar el Tribunal Constitucional en la seva Sentència núm. 32/1982, un Estat de Dret no pot desconèixer una situació jurídica perfecta o una obligació legalment contraeta pel simple fet que no existeixi crèdit pressupostari. Efectivament, com es desprèn de la Sentència núm. 294/1994 del mateix Tribunal, des d'una perspectiva constitucional no seria admissible que davant d'una obligació no convencional, com és l'enriquiment injust, l'Administració no realitzés les actuacions necessàries per dotar-la de crèdit.

Segons SANTOLARIA SOLANO⁴ el fonament de la convalidació de despeses contraetes irregularment rau en la necessitat d'instrumentar un procediment alternatiu per a que l'Administració pugui efectuar el pagament d'unes despeses realitzades sense el preceptiu control intern i preventiu que constitueix la funció interventora, de manera que s'evita que els perjudicis derivats d'una actuació administrativa que no ha seguit el procediment previst amb caràcter general per a l'execució de la despesa pública i el correlatiu control previ, recaiguin sobre tercers que es troben en una relació creditora en relació amb la hisenda pública com a conseqüència d'anteriors prestacions realitzades a favor d'aquesta, el que podria donar lloc a una reclamació de danys i perjudicis.

La via de la convalidació de la despesa ha estat admesa pel Consell d'Estat en diversos dictàmens. A tall d'exemple, en el dictamen de 12 de novembre de 1998 (expedient 4346/1998) fa fer constar el següent en relació amb la convalidació d'una despesa d'uns 17 milions d'euros relativa a unes obres a una infraestructura hidràulica:

⁴ SANTOLARIA SOLANO, al seu article <La omisión de la función interventora: análisis del procedimiento para su subsanación>, publicat al número 2 de la revista "Cuenta con IGAE".

“(…) 2. Consta que, con ocasión de los trabajos de construcción de la presa de Itoiz, se han ejecutado labores sin haberse aprobado el correspondiente modificado, el número 2º, que estaba en curso. Dicha ejecución trasciende ahora al aspecto de financiación de la obra, al haberse hecho sin previa ordenación y fiscalización del pago y sin la retención del crédito presupuestario adecuado y suficiente.

3. El Consejo de Estado debe señalar en primer término la incorrección que comporta la ejecución de unidades de obra sin haberse aprobado el oportuno proyecto reformado y, por tanto, contraviniendo el procedimiento legalmente establecido. Dicha actuación comporta una infracción grave de lo prevenido en la cláusula 62 del Pliego de Cláusulas administrativas generales para la contratación de obras del Estado que, de forma tajante, establece que ni la Administración, ni el contratista, ni ambos de consuno, pueden introducir o ejecutar modificaciones en la obra objeto de contrato sin la debida aprobación. Ello aunque la modificación ejecutada se basa en una mayor agilidad y eficacia en la gestión del interés público, ya que dicha agilidad y eficacia han de acomodarse siempre al respeto a la legalidad, dado que unas y otra no son incompatibles, a fin de evitar efectos contraproducentes y mermas de las garantías jurídicas que deben presidir la contratación pública.

4. No obstante lo expresado, el Consejo de Estado considera que procede convalidar el gasto que, por importe de 2.942.818.026 pesetas y sin que se hubiere aprobado el correspondiente proyecto reformado, se ha realizado a la hora de ejecutar las obras de construcción de la presa de Itoiz y de adoptar diversas medidas correctoras de su impacto ambiental. (…)”.

El mateix Consell d'Estat s'ha pronunciat amb posterioritat en el mateix sentit, per exemple, en els seus dictàmens de 14 de juny de 2001 (expedient 1082/2001), de 29 de maig de 2003 (expedient 828/2003), de 12 de febrer de 2009 (expedient 2088/2008) i de 21 de juny de 2012 (expedient 488/2012).

En definitiva, de l'exposat fins al moment es conclou que durant el període fiscalitzat (2016 a 2020) el CSSB, igual que la DGAIA, es va trobar amb l'obligació legal d'haver d'afrontar un allau de serveis extraordinaris i imprevisibles, lidiant alhora amb l'aplicació de l'article 155 de la Constitució i amb l'arribada de la pandèmia, i que en relació amb aquells supòsits en els que, per les circumstàncies anteriors, els serveis es van prestar a través de contractacions irregulars o indegudes, havia de fer front al pagament de les despeses corresponents en virtut de la prohibició de l'enriquiment injust, doctrina que, a banda de permetre la tramitació d'expedients de convalidació de despeses o de reconeixement extrajudicial de crèdits, permet l'abonament de factures si es donen els requisits establerts pel Tribunal Suprem.

A més a més, tractant-se de contractes de gestió de serveis públics de tracte successiu (vinculats als principis de continuïtat i de regularitat del servei), matisen el principi general de *contractus lex* que regeix la contractació, així com els de publicitat i concurrència, imposant-se per raons d'interès públic i pel fet que sigui indefugible la prossecució dels serveis d'acolliment. Aquesta excepcionalitat es compensa atenent als principis rectors de l'ordenament jurídic administratiu com són el principi de confiança legítima i bona fe, derivat del principi de seguretat jurídica pro contractista, vinculat amb l'interès públic palmari en el manteniment de la situació administrativa i també al principi de bona administració, en el benentès que l'activitat administrativa no pot lesionar interessos legítims de tercers; i fa admissibles les figures de la pròrroga tàcita o, superat el màxim límit contractual, de la tàcita reconducció en la prestació dels ser-

veis, ambdues consolidades tant en la doctrina administrativa com en la jurisprudència del Tribunal Suprem.

Quarta.- Les observacions sobre la contractació dels serveis socials per part del CSSB corresponents a l'exercici 2016.

A l'apartat 4.5.1.2 del projecte d'informe 31/2021-C s'inclouen les observacions sobre la contractació dels serveis socials per part del CSSB durant l'exercici 2016, les quals es refereixen específicament a la formalització de les pròrrogues, a les despeses pagades i a les despeses per sobreocupació dels centres en els termes següents:

a) Formalització de les pròrrogues

Durant l'exercici 2016, 15 centres van funcionar durant tot l'any sense formalitzar el document administratiu de la pròrroga del corresponent contracte, en contra del que determinava l'article 23.2 del TRLCSP, que prohibia la pròrroga per consentiment tàcit de les parts.

El CSSBcn només ha facilitat a la Sindicatura documents de pròrroga o de nou contracte de 4 dels 6 centres de la mostra fiscalitzada. La manca d'aquest document fa impossible tenir constància dels serveis contractats per aquell any i de l'import de la despesa autoritzada.

b) Despeses pagades

La despesa de 15 centres es va reconèixer sense tenir formalitzada la pròrroga de l'exercici. La despesa tampoc va ser tractada per l'entitat com a reconeixement extrajudicial del crèdit.

Per tant, la despesa comptabilitzada d'aquests centres no tenia cap emparament formal per poder ser reconeguda en el pressupost.

La irregularitat descrita en aquest apartat podria donar lloc a fets perseguibles administrativament i judicialment. Aquesta afirmació es fa amb totes les reserves i posant de manifest que només es fa respecte a la possible existència d'indicis, ja que l'apreciació correspon únicament a la jurisdicció competent.

c) Despesa per sobreocupació dels centres

La despesa reconeguda pel CSSBcn corresponent a 2 centres de la mostra fiscalitzada va ser de 3,88 M€.

D'acord amb les factures presentades, 1 d'aquest centres tenia una capacitat de 25 places, mentre que la mitjana mensual de les places facturades va ser de 31,23, amb una sobreocupació del 24,73%. L'altre centre tenia una capacitat de 28 places i en va facturar una mitjana de 30,76 mensuals, amb una sobreocupació del 9,85%.

La sobreocupació va tensionar les condicions dels centres i contravenia les condicions de l'adjudicació del servei>.

Les dues primeres observacions es poden resumir fent referència a què durant el 2016 alguns centres van prestar serveis per encàrrec del Consorci sense tenir formalitzada la pròrroga contractual i, atès que la despesa generada en aquests casos no es va tractar com un reconeixement extrajudicial de crèdits, es considera que es tracta de despesa que es va reconèixer sense tenir cap emparament legal.

Sense perjudici de les febleses (de caràcter dèbil, segons la Intervenció) que representen les anteriors irregularitats contractuals, és necessari insistir en què, conforme a la jurisprudència del Tribunal Suprem anteriorment esmentada, la doctrina de l'enriquiment injust sense causa no només permet la convalidació de despeses o el reconeixement extrajudicial de crèdits, sinó també el pagament de factures per serveis contractats irregularment o de forma no permesa, sempre que es donin els requisits següents:

- Un guany d'una part i un correlatiu empobriment de l'altra.
- El nexa de causalitat entre ambdues situacions.
- L'absència de causa justificada.
- L'absència de mala fe per part del contractista.

En el present supòsit, com ha quedat sobradament acreditat, les situacions de contractació irregular es van generar per un cúmul de circumstàncies, de les que l'arribada massiva de menors estrangers no acompanyats a partir del 2016 va ser la principal. Tanmateix, tots aquests serveis eren necessaris, imprescindibles i obligatoris per atendre als menors que els requerien i la despesa corresponent es va reconèixer als imports que venien pagant-se en virtut del previst als respectius contractes, imports que, com s'acredita mitjançant el present escrit, eren adequats als preus de mercat ja que en tots els casos es van mantenir els imports que venien establerts en virtut dels corresponents contractes prèviament adjudicats.

Igualment, en tots els casos en els que els col·laboradors del CSSB han prestat serveis per encàrrec d'aquest ho han fet des de la bona fe i la confiança legítima, en la mesura que es va haver de fer front a una situació d'emergència, excepcional i imprevisible, que era d'obligatori compliment d'acord amb els drets dels menors.

D'altra banda, en relació amb l'observació relativa a la despesa per sobreocupació dels centres, el primer que s'ha de destacar és que aquesta era una situació prevista en els documentacions que regien les contractacions, com es pot comprovar a la vista dels plecs de prescripcions tècniques que el Consorci ha facilitat a la Sindicatura de Comptes.

Així mateix, aquest supòsit d'especial ocupació també es recull en els annexos de l'Ordre TSF/218/2020, de 16 de desembre, per a la provisió dels serveis de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública (en endavant, "l'Ordre TSF/218/2020") on es detallen les condicions d'execució per cadascun dels serveis socials que integren la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública (en endavant, la "XSSAP").

De fet, tant la documentació rectora de les licitacions com ara l'Ordre TSF/218/2020 estableixen les regles de facturació en cas de sobreocupació de places pels diferents serveis residencials, i en el mateix sentit, la Instrucció 2/2020, sobre la tramitació de la

facturació i del pagament dels serveis prestats per part de les entitats o persones proveïdores de la XSSAP de l'àmbit de l'atenció a la infància i l'adolescència, també preveu i regula la facturació en el supòsit especial de sobreocupació.

Com és lògic, la situació de sobreocupació de places és una situació d'emergència sobrevinguda i excepcional que es dona quan cal ingressar un infant o adolescent amb caràcter d'urgència i no es disposa de places vacants en aquells centres que es consideren adequats d'acord amb les característiques i necessitats d'aquests menors. De fet, és una situació que s'hauria de qualificar d'inevitable perquè, com s'ha destacat anteriorment en referència a l'informe de la DGAIA de 29 de desembre de 2017, *<El sistema de protecció establert legalment no permet llistes d'espera>*.

Aquesta situació és dona especialment en els centres d'acolliment, atès el seu caràcter de recursos d'urgència, ja que han d'exercir l'atenció immediata i transitòria dels infants i adolescents desemparats, mentre s'analitza la problemàtica i es determina la mesura de protecció més adequada. Aquests serveis, doncs, han de cobrir les necessitats variables que s'esdevenen i que es presenten sobtadament en els diferents territoris i pels diferents perfils, tot i que també, de manera més residual i esporàdica en els centres residencials d'acció educativa (CRAE) o un altre tipologia de servei.

Per tant, la majoria dels ingressos en els centres d'acolliment no es poden programar, deriven d'intervencions urgents que exigeixen de forma immediata la separació del menor del seu nucli familiar, ja perquè existeixi una situació de perill per a l'infant o l'adolescent, o perquè concorri qualsevol altra causa que faci necessària aquesta intervenció.

Així mateix, els infants i adolescents protegits tenen dret a conservar les relacions personals amb els seus progenitors, tutors o guardadors, els seus germans, la seva família extensa i les persones amb les quals mantinguin relacions significatives o un vincle positiu d'afectivitat. Es per aquest motiu que la selecció del centre s'ha de fer tenint en compte també el criteri de proximitat per tal de garantir el dret de visites, el de comunicació i el de convivència.

Per tots aquests motius, la capacitat registral dels serveis que consta inscrita al RESES ha de condicionar la provisió ordinària de places mitjançant convocatòria pública, però no pot condicionar la necessitat de sobreocupació en determinats centres d'acord amb els motius esmentats en els paràgrafs anteriors, doncs, de fet, com ha quedat acreditat, la sobreocupació és una situació d'especial ocupació dels centres que es troba prevista i recollida en la normativa d'aplicació a aquest tipus de serveis socials.

La situació descrita, com s'ha explicat abastament, s'ha vist agreujada durant el període objecte de fiscalització pel gran volum de menors que han entrat en el sistema de protecció, dels quals un percentatge important correspon al col·lectiu de joves migrants no acompanyats.

L'Administració competent té l'obligació de facilitar al menor d'edat sigui d'origen autòcton o estranger no acompanyat l'atenció immediata que precisi d'acord amb el que estableix la legislació de protecció jurídica del menor i l'entitat protectora ha de

prestar l'atenció immediata necessària aplicant la mesura de protecció que consideri més adequada, com pot ser l'ingrés en un centre residencial. La sobreocupació dels centres és per tant, una solució temporal d'acollida en espais que si estan especialment habilitats per atendre les necessitats de protecció d'infants i adolescents, garantint uns mínims com són un espai dormitori, serveis higiènics (cambres higièniques complertes, amb inodor, dutxa i pica de mans, amb aigua calenta), alimentació, vestuari adequat, serveis sanitari, equip educatiu i equip tècnic interdisciplinar (Decret 205/2015).

En relació amb l'anterior, s'escau afegir que les referències contingudes en el projecte d'informe 31/2021-C sobre que *<la sobreocupació va tensionar les condicions dels centres>* o *<que no es pot assegurar que aquests acolliments comptin amb les condicions mínimes>* són afirmacions que es troben mancades de prova i que no es poden veure recolzades, ni tan sols teòricament, pel fet que la sobreocupació d'aquests centres ja es trobi prevista en els contractes i en la normativa d'aplicació. Contràriament, no consta que es produís cap incident ni processament com a conseqüència de la sobreocupació.

Cinquena.- Les observacions sobre la contractació dels serveis socials per part del CSSB corresponents a l'exercici 2017.

A l'apartat 4.5.2.2 del projecte d'informe 31/2021-C s'inclouen les observacions sobre la contractació dels serveis socials per part del CSSB durant l'exercici 2017, les quals es refereixen específicament a la formalització de les pròrrogues i a les despeses reconegudes en els termes següents:

<Durant l'any 2017 el CSSBcn va tenir en funcionament 36 centres que prestaven serveis d'acolliment a la infància i l'adolescència a la ciutat de Barcelona, 3 dels quals eren gestionats directament pel Consorci.

D'acord amb la documentació facilitada pel CSSBcn, l'import de les obligacions reconegudes durant l'exercici per la despesa dels centres contractats va ser de 30,32 M€, que representa un increment del 7,77% respecte a la despesa de l'any anterior.

De la fiscalització realitzada es fan les observacions següents:

a) Formalització de les pròrrogues

El CSSBcn només ha facilitat a la Sindicatura el document de la formalització de la pròrroga de l'any 2017 de 2 centres de la mostra fiscalitzada. Per tant, la Sindicatura no té l'evidència que existeixi la formalització de les pròrrogues dels altres 4 centres de la mostra.

Tanmateix, el 20 d'agost del 2018, el conseller del DTASF, en qualitat de president del Consorci i amb la conformitat del seu Consell de Govern, va acordar la convalidació, amb efectes retroactius des de la seva formulació, dels documents de pròrroga que, segons l'Acord, havia signat el gerent del CSSBcn, sense que tingués competència per fer-ho. En la relació dels centres que incloïa l'Acord hi constaven els centres dels quals el Consorci no ha aportat a la Sindicatura el document de la pròrroga.

b) Despesa reconeguda

Atesa la no disponibilitat dels documents contractuals vigents durant l'any 2017, excepte dels centres 1 i 6 de la mostra, no s'ha pogut valorar la concordança entre la despesa contractada i la despesa executada.

Pel que fa al centre 6 de la mostra, el màxim de despesa contractada va ser d'1,32 M€, mentre que l'import facturat va ser d'1,66 M€.

De la facturació dels centres de l'any 2017 es desprèn que es van facturar 1,24 M€ per estades en sobreocupació>.

En relació amb les anteriors observacions, qui subscriu es remet a les al·legacions efectuades en relació amb l'any 2016 tot insistint en que els serveis contractats irregularment es van contractar en aquestes condicions pel desbordament en el que l'entitat es trobava en aquell moment, que es tractava de serveis necessaris, imprescindibles i obligatoris per atendre als menors que els requerien, que els referits serveis van ser prestats de bona fe per les entitats col·laboradores, que s'havien de pagar pel CSSB en virtut de la doctrina de l'enriquiment injust, i que es van pagar a preu de mercat atès que es van pagar al que es venia pagant d'acord amb els respectius contractes signats inicialment.

Sisena.- Les observacions sobre la contractació dels serveis socials per part del CSSB corresponents a l'exercici 2018.

A l'apartat 4.5.3.2 del projecte d'informe 31/2021-C s'inclouen les observacions sobre la contractació dels serveis socials per part del CSSB durant l'exercici 2018, les quals es refereixen específicament a la formalització de les pròrrogues, als contractes formalitzats, a la despesa reconeguda i al reconeixement de la despesa, en els termes següents:

<De la fiscalització realitzada, es fan les observacions següents:

a) Formalització de les pròrrogues

El CSSBcn no ha facilitat a la Sindicatura els document de la formalització de la pròrroga de l'any 2018 d'1 centre de la mostra fiscalitzada que no va signar nou contracte (expedient 2). Per tant no es té la certesa de l'existència de la signatura del document de pròrroga.

El 20 d'agost del 2018, el conseller del DTASF, en qualitat de president del Consorci i amb la conformitat del seu Consell de Govern, va acordar la convalidació, amb efectes retroactius des de la seva formulació, els documents de pròrroga que, segons l'Acord, havia signat el gerent del CSSBcn sense que tingués competència per fer-ho.

No obstant això, la informació que consta en aquesta convalidació no es correspon exactament amb altra documentació del Consell de Govern del CSSBcn posterior.

En aquest sentit, el 10 de maig del 2019, el Consell de Govern del CSSBcn va prendre en coneixement les actuacions realitzades pel Consorci per reconèixer un deute de

42,21 M€, que corresponien a serveis prestats durant l'any 2018 per les entitats contractades pel Consorci (vegeu l'observació d'aquest apartat).

La relació dels deutes que acompanya l'acord està dividida entre els pagaments realitzats sense contracte i els pagaments realitzats amb contracte però sense pròrroga del 2018 signada.

Entre els centres del primer grup, els que no tenien contracte vigent, hi ha un centre que consta en la relació de la convalidació dels documents de pròrroga del 20 d'agost del 2018. Per contra, en la relació dels centres que, segons l'acord del 10 de maig del 2019, tenien contracte vigent però que no s'havia formalitzat la pròrroga del 2018 hi consten centres que estan relacionats en la convalidació de les pròrrogues del 20 d'agost del 2018.

b) Contractes formalitzats

Durant l'any 2018 es van licitar de nou 5 dels 6 serveis de la mostra analitzada (expedients 1, 3, 4, 5 i 6).

La incoació de l'expedient de 2 d'aquestes licitacions es va fer el mes de febrer del 2018 i la dels altres 3 el mes de juny. Els 5 contractes es van signar el 20 de desembre del 2018, i finalitzaven la vigència el 31 de desembre del mateix any, sens perjudici de les possibles pròrrogues posteriors.

No obstant això, aquests centres consten en la relació de la convalidació, per part del Consell de Govern del Consorci, dels documents de pròrroga del 20 d'agost del 2018, i, per tant, la majoria dels serveis prestats durant l'any 2018 estarien emparats per aquelles pròrrogues.

c) Despesa reconeguda

El CSSBcn no ha facilitat a la Sindicatura els documents contractuals de les pròrrogues vigents durant l'any 2018. La comparació de l'import de la despesa reconeguda amb la despesa adjudicada dels centres de la mostra s'ha fet a partir dels imports de les noves adjudicacions del desembre del 2018 i d'altra documentació analitzada.

D'acord amb els documents fiscalitzats, l'import total contractat l'any 2018 dels 5 centres de la mostra amb informació va ser de 8,61 M€. Tanmateix el conjunt de les obligacions reconegudes al llarg de l'exercici per la prestació dels serveis contractats d'aquests centres va ser de 15,86 M€.

La despesa reconeguda per sobre dels imports adjudicats corresponent als 5 centres de la mostra va ser de 7,24 M€.

De la facturació dels centres de l'any 2018 es desprèn que es van facturar, com a mínim, 7,76 M€ per estades en sobreocupació.

d) Reconeixement de la despesa

El 19 de maig del 2019, en aplicació de la Instrucció IG 02/2018 de la Intervenció General de la Generalitat, el CSSBcn va tramitar una comunicació al seu Consell de

Govern del consorci per tal que prenguéssim coneixement d'un expedient de reconeixement extrajudicial del crèdit, per un total de 42,21 M€, que corresponien a despeses satisfetes l'any 2018.

Així, els pagaments de les obligacions efectuades durant l'any 2018 es van fer sense que, en aquell moment, tinguessin un instrument jurídic vàlid vigent que els suportés.

La comunicació al Consell de Govern anava acompanyada d'un informe justificatiu del gerent del consorci, que incloïa les causes per les quals s'havia d'autoritzar el pagament sense el pertinent instrument jurídic formalitzat.

Segons aquest informe, l'any 2018 hi va haver una sèrie de fets qualificats d'excepcionals que van motivar que les adjudicacions i les seves pròrrogues no es poguessin fer mitjançant els instruments de tramitació ordinària. Les causes excepcionals aduïdes pel Consorci van ser les següents:

- *L'absència de president del CSSBcn, el conseller del DTASF, del gener al juny del 2018, i per tant, l'absència de l'òrgan de contractació del CSSBcn.*
- *Aplicació de l'article 155 de la Constitució espanyola*
- *Arribada massiva de menors estrangers no acompanyats, que va provocar sobreocupacions importants i augment dels crèdits necessaris per fer-hi front.*

D'altra banda, l'acord del Consell de Govern del reconeixement extrajudicial del crèdit emmarcava el motiu d'aquesta situació en un problema estructural de recursos humans que afectava el Consorci.

L'annex d'aquest acord recull 2 relacions: la primera relativa als pagaments realitzats durant el 2018 sense contracte, per 19,58 M€, dels quals 19,00 M€ corresponen a centres per a joves i adolescents, i la segona, als pagaments realitzats amb contracte, sense pròrroga del 2018 signada, per 22,64 M€, dels quals 20,43 corresponen a centres per a joves i adolescents.

Les irregularitats descrites podrien donar lloc a fets perseguibles administrativament i judicialment. Aquesta afirmació es fa amb totes les reserves i posant de manifest que només es fa respecte a la possible existència d'indicis, ja que l'apreciació correspon únicament a la jurisdicció competent.

La convalidació dels actes d'omissió del tràmit preceptiu de fiscalització d'un expedient o el reconeixement extrajudicial d'un crèdit, no eximeix de les possibles responsabilitats en què hagin pogut incórrer els funcionaris i autoritats públiques per raó de la seva participació en els fets, d'acord amb el que preveuen els articles 83 i 84 del TRLFPC>.

En síntesi, la fiscalització d'aquest exercici fa referència a irregularitats contractuals iguals a les que s'han analitzat en al·legacions anteriors, això és, a pagaments per serveis realitzats sense contracte, a pagaments per serveis realitzats amb contractes no prorrogats i, en definitiva, a pagaments d'obligacions sense instrument jurídic vàlid que els suportés.

En relació amb l'anterior, qui subscriu es remet a les al·legacions efectuades en relació amb els anys 2016 i 2017, ja que els serveis contractats irregularment es van contractar en aquestes condicions pel desbordament en el que l'entitat es trobava en aquell

moment, que es tractava de serveis necessaris, imprescindibles i obligatoris per atendre als menors que els requerien, que els referits serveis van ser prestats de bona fe per les entitats col·laboradores, que s'havien de pagar pel CSSB en virtut de la doctrina de l'enriquiment injust, i que es van pagar a preu de mercat atès que es van pagar al que es venia pagant d'acord amb els respectius contractes signats inicialment.

Adicionalment, pel que fa a aquest exercici cal tenir en compte que en aplicació de les mesures imposades pel Govern estatal en el desplegament de l'article 155 de la Constitució, la principal responsabilitat orgànica en el Departament i, per tant, també en l'àmbit de la infància i l'adolescència, va ser assumida la Ministra de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, la qual, com a òrgan de contractació, tenia encomanades la signatura de les pròrrogues, i és la responsable última d'aquest àmbit competencial. Així ho disposava l'apartat Desè segon del Reial Decret 944/2017, de 27 d'octubre, pel qual es designa a òrgans i autoritats encarregades de donar compliment a les mesures dirigides al Govern i a la Administració de la Generalitat de Catalunya, autoritzades per acord del Ple del Senat, de 27 d'octubre de 2017, pel qual s'aproven les mesures requerides pel Govern estatal, a l'empara de l'article 155 de la Constitució.

Així doncs, a la dificultat ordinària pel volum de la contractació del Departament de Drets Socials (anteriorment, en aquells moments, Departament de Treball, Afers Socials i Famílies) s'hi va afegir la complexitat en la tramitació en haver-se constituït els òrgans de contractació del Ministeri els responsables d'aquests procediments, que requerien nova documentació, certificacions i informes que van provocar endarreriments dels expedients de contractació i de les pròrrogues de contractes.

La manca de signatura d'aquests òrgans de contractació va impedir poder iniciar correctament l'1 de gener del 2018 tots els contractes i pròrrogues. Com a conseqüència d'això, es va tramitar la comunicació i presa en coneixement del Govern dels compromisos econòmics inclosos dels contractes, des de l'1 de gener de 2018 i fins a la formalització de les pròrrogues, comunicació que novament el Ministeri de Sanitat, Serveis Socials i Igualtat va determinar no tramitar, malgrat l'informe favorable de la Intervenció General. I no va ser fins al juny del 2018 quan, amb el Govern de la Generalitat restituit, es va poder prendre coneixement del contingut de la proposta.

Per acreditar aquests extrems, s'acompanya al present escrit, com a **document número 6**, la <Proposta motivada per a l'aportació extraordinària del Departament de Treball, Afers Socials i Famílies al Consorci de Serveis Socials de Barcelona per fer front a les sobre ocupacions per l'arribada massiva d'infants i adolescents no acompanyats, provinents majoritàriament del Nord d'Àfrica>, que fa referència a les sobreocupacions produïdes durant el primer trimestre de 2018.

Es pot veure, doncs, com des de l'Administració de la Generalitat i el seu sector públic es van posar en marxa tots els procediments legals per donar cobertura als serveis que es prestaven, però que la negativa del Ministeri va impedir disposar dels contractes i de les pròrrogues signades en la data corresponent.

Quan el Govern de la Generalitat ja havia estat restituit, en data 20 d'agost de 2018 la presidència del Consorci, exercida pel Conseller del Departament de Drets Socials, va convalidar diferents actuacions realitzades pel CSSB en l'àmbit de la contractació d'aquest tipus de serveis socials, com són determinats contractes relatius a l'exercici

2017, determinades pròrrogues contractuals per a l'exercici 2017 i determinades pròrrogues contractuals per a l'exercici 2018. D'altra banda, el 10 de maig de 2019 el Consell de Govern del Consorci va prendre coneixement de les actuacions realitzades pel reconeixement extrajudicial d'un deute de 42,21 M€ per serveis prestats durant l'any 2018 per les entitats contractades pel CSSB, alguns realitzats sense contracte i altres amb contracte però sense pròrroga.

El fet que entre els centres que segons l'acord de 10 de maig de 2019 no tenien contracte vigent, hi hagi un centre que consta en la relació de la convalidació dels documents de pròrroga del 20 d'agost del 2018, i que entre els centres que, segons l'acord del 10 de maig del 2019, tenien contracte vigent però que no s'havia formalitzat la pròrroga del 2018 hi constin centres que estan relacionats en la convalidació de les pròrrogues del 20 d'agost del 2018, no representa cap contradicció perquè es tracta d'actuacions diferents, tot i que ambdues tenien per objecte convalidar actuacions relatives a contractacions del Consorci.

Efectivament, mitjançant la resolució de 20 d'agost de 2018 es convalidaven determinats acords relacionats amb la formalització de contractes i pròrrogues contractuals, mentre que mitjançant l'acord de 10 de maig de 2019 es convalidava el pagament dels serveis contractats irregularment mitjançant el reconeixement extrajudicial de crèdits.

El fet que aquest reconeixement es fes en relació amb despeses satisfetes durant l'any 2018 no implica, però, que els pagaments de les obligacions efectuades durant l'any 2018 es fes sense que hi hagués un instrument jurídic vàlid vigent que els suportés. Com s'ha explicat anteriorment sobre la base de la jurisprudència més recent del Tribunal Suprem, la doctrina de l'enriquiment injust, a banda de permetre la tramitació d'expedients de convalidació de despeses o de reconeixement extrajudicial de crèdits, permet l'abonament de factures si es donen els requisits establerts pel Tribunal Suprem.

Setena.- Les observacions sobre la contractació dels serveis socials per part del CSSB corresponents a l'exercici 2019.

A l'apartat 4.5.4.2 del projecte d'informe 31/2021-C s'inclouen les observacions sobre la contractació dels serveis socials per part del CSSB durant l'exercici 2019, les quals es refereixen específicament a la despesa reconeguda en els següents termes:

<D'acord amb els documents fiscalitzats, l'import total contractat l'any 2019 dels 6 centres de la mostra va ser de 10,87 M€. No obstant això, el conjunt de les obligacions reconegudes al llarg de l'exercici per la prestació dels serveis contractats d'aquests centres va ser de 12,33 M€.

La despesa reconeguda per sobre dels imports adjudicats corresponent als 6 centres de la mostra va ser d'1,46 M€>.

En relació amb aquesta observació, qui subscriu es remet a les al·legacions efectuades en relació amb els anys 2016, 2017 i 2018, ja que la despesa reconeguda per sobre dels imports adjudicats és fruit de les condicions de desbordament en el que l'entitat es trobava en aquell moment, que es tractava de serveis necessaris, imprescindibles i obligatoris per atendre als menors que els requerien, que els referits serveis

van ser prestats de bona fe per les entitats col·laboradores, que s'havien de pagar pel CSSB en virtut de la doctrina de l'enriquiment injust, i que es van pagar a preu de mercat atès que es van pagar al que es venia pagant d'acord amb els respectius contractes signats inicialment.

Vuitena.- Les observacions sobre la contractació dels serveis socials per part del CSSB corresponents a l'exercici 2020.

A l'apartat 4.5.452 del projecte d'informe 31/2021-C s'inclouen les observacions sobre la contractació dels serveis socials per part del CSSB durant l'exercici 2020, les quals es refereixen específicament a la formalització de les pròrrogues i a la despesa reconeguda en els següents termes:

<De la fiscalització realitzada, es fan les observacions següents:

a) Formalització de les pròrrogues

Les pròrrogues de 5 expedients de la mostra fiscalitzada es van signar el 5 de juny del 2020, amb efectes retroactius de l'1 de gener de l'any i, per tant, amb posterioritat a l'inici de la seva vigència (centres 1, 3, 4, 5, i 6).

D'acord amb l'article 29.2 de la LCSP, les pròrrogues acordades per l'Administració s'han de formalitzar abans de la finalització de la vigència del contracte original o de la pròrroga vigent.

b) Despesa reconeguda

D'acord amb els documents fiscalitzats, l'import total contractat l'any 2020 dels 6 centres de la mostra va ser d'11,00 M€. Tanmateix, el conjunts de les obligacions reconegudes al llarg de l'exercici per la prestació dels serveis contractats d'aquests centres va ser de 12,29 M€.

La despesa reconeguda per sobre dels imports adjudicats corresponent a 4 centres de la mostra va ser d'1,31 M€>.

En relació amb aquesta observació, qui subscriu es remet a les alegacions efectuades en relació amb els anys 2016, 2017, 2018 i 2019, ja que la despesa reconeguda per sobre dels imports adjudicats és fruit de les condicions de desbordament en el que l'entitat es trobava en aquell moment, que es tractava de serveis necessaris, imprescindibles i obligatoris per atendre als menors que els requerien, que els referits serveis van ser prestats de bona fe per les entitats col·laboradores, que s'havien de pagar pel CSSB en virtut de la doctrina de l'enriquiment injust, i que es van pagar a preu de mercat atès que es van pagar al que es venia pagant d'acord amb els respectius contractes signats inicialment.

Adicionalment, pel que fa a la formalització extemporània de les pròrrogues, val a dir que si bé és cert que en l'àmbit de la contractació del sector públic aplica el principi del caràcter formal de la contractació, el cert és que es tracta d'un defecte merament formal en la mesura que en tots aquests casos la possibilitat de prorrogar els contractes estava prevista als plecs i que la voluntat d'ambdues parts de prorrogar els contractes se l'havien manifestat amb anterioritat a la finalització del termini de vigència.

Novena.- Sobre l'adequació dels imports abonats als preus de mercat.

Al llarg de les alegacions anteriors s'ha exposat detalladament que durant el període objecte de fiscalització el CSSB es va trobar amb un cúmul de circumstàncies que van dificultar la correcta tramitació de totes les contractacions dels serveis socials necessaris pels menors que requerien d'aquest tipus de serveis en l'àmbit de Barcelona ciutat.

Aquestes dificultats van provocar, com s'ha vist, que alguns serveis es prestessin sense la necessària cobertura contractual, tot i que, com també s'ha explicat, eren serveis necessaris, imprescindibles i obligatoris per donar cobertura a les necessitats dels menors.

Doncs bé, hi ha una altra qüestió a la que s'ha fet referència i que guarda relació amb l'absència de responsabilitat per les irregularitats descrites, i és la inexistència de danys com a conseqüència de les mateixes. Efectivament, com s'ha exposat, imports abonats pel CSSB a les entitats privades col·laboradores eren adequats als preus de mercat ja que en tots els casos es van abonar els preus que havien resultat dels contractes inicialment adjudicats.

Als efectes d'acreditar aquesta circumstància, a continuació incorporem el quadre que recull els preus abonats als sis centre de la mostra treballada per la Sindicatura durant el període de fiscalització:

		2016	2017	2018	2019	2020
CRAE ST JOSEP MUNTANYA		108,47	108,47	108,47	108,47	108,47
CA CAUI Josep Pallach-Canyamars	PREU MÒDUL	138,39	148,86 ⁵	148,86	148,86	148,86
	SEGURETAT	-	-	-	-	-
	EQUIP TECNIC	10.000,00	10.000,00	10.000,00	10.000,00	10.000,00
CA CODA	PREU MÒDUL	191,51	191,51	191,51	191,51	191,51
	SEGURETAT	-	-	-	-	-
	EQUIP TECNIC	-	-	-	-	-
CA GAUDI	PREU MÒDUL	168,66	168,66	168,66	168,66	168,66
	SEGURETAT	8.335,60	8.335,60	8.335,60	8.335,60	8.335,60
	EQUIP TECNIC	-	-	-	-	-
	TALLERISTES	4.771,97	4.771,97	4.771,97	4.771,97	4.771,97
CA TALAIA	PREU MÒDUL	177,46	177,46	177,46	177,46	177,46
	SEGURETAT	8.062,03	8.062,03	8.062,03	8.062,03	8.062,03
	EQUIP TECNIC	-	-	-	-	-
CA MAS PINS	PREU MÒDUL	137,99	137,99	137,99	137,99	137,99
	SEGURETAT	13.134,14	13.134,14	13.134,14	13.134,14	13.134,14
	EQUIP TECNIC	-	-	-	-	-

⁵ La diferència a CA CAUI entre l'any 2016 i els següents s'emmarca en l'acord assolit entre la DGAIA i la FEDAIA de 2016.

Com és de veure, doncs, en cap cas el CSSB va pagar els serveis per sobre del cost dels mateixos o per sobre del que es pot considerar el seu preu de mercat i, per tant, no es pot considerar que s'hagi generat un dany als fons públics que tenia encarregat gestionar, tenint en compte, a més, que es tractava de serveis necessaris, imprescindibles i obligatoris pels menors que els requerien.

Tenint en compte l'anterior i en relació amb les afirmacions contingudes en el projecte d'informe 31/2021-C en relació amb l'eventual responsabilitat que podria derivar de les irregularitats contractuals observades (com per exemple, que *<Les irregularitats descrites en aquest apartat podrien donar lloc a fets perseguibles administrativament i judicialment. Aquesta afirmació es fa amb totes les reserves i posant de manifest que només es fa respecte a la possible existència d'indícis, ja que l'apreciació correspon únicament a la jurisdicció competent>*), es considera necessari destacar que no hi ha indicis sobre cap ús irregular dels fons públics que els CSSB tenia encarregat gestionar ni de que els mateixos es destinessin a finalitats il·legítimes o diferents de les previstes. Els fons esmentats es van destinar a les finalitats del Consorci i, concretament, en aquest cas, a abonar els serveis socials prestats per atendre les necessitats dels menors.

Desena.- Regularització de la contractació del Consorci.

Sense perjudici de tot l'exposat en les al·legacions anteriors és necessari destacar que, com es desprèn del mateix projecte d'informe 31/2021-C, el CSSB ve treballant en la regularització de la provisió dels serveis socials en relació amb tots els seus àmbits d'actuació.

Actualment, la contractació de l'entitat no presenta les irregularitats que s'han recollit en el projecte d'informe de la Sindicatura de Comptes i, com s'exemplifica mitjançant l'aportació com a **document número 7**, de l'informe de control financer corresponent a l'exercici 2021, les recomanacions en matèria de contractació pública són qüestions menors que no afecten al pagament dels serveis.

De fet, en data 8 de setembre de 2021 el Consorci va publicar al DOGC núm. 8497 la resolució de convocatòria per a la provisió de serveis socials de la XSSAP, en els àmbits de la infància i l'adolescència i de joves, en règim de concert social i gestió delegada, i per a l'adaptació al règim jurídic del concert social i de la gestió delegada en els àmbits de la infància i l'adolescència, joves i discapacitat. A través del procediment previst en aquesta resolució (una còpia de la qual s'acompanya com a **document número 8**), la pràctica totalitat d'entitats col·laboradores del Consorci es van adaptar al nou sistema de provisió de serveis socials a la XSSAP que deriva del Decret 69/2020, de 14 de juliol, d'acreditació, concert social i gestió delegada en la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública.

Igualment, durant l'any 2022, el CSSB va implementar protocols per ordenar els processos interns de gestió de contractació i de provisió com ara el control de facturació, la certificació d'execució dels serveis, la tramitació i pagament de les sobreocupacions o la gestió de l'accés als serveis d'alimentació dels centres de gestió pròpia.

Finalment, s'escau posar de manifest que el Consorci té previst tramitar una convocatòria de provisió de places durant l'exercici 2024 que estarà destinada als serveis

de l'àmbit de l'atenció a la infància i l'adolescència, especialment als centres d'acolliment, CRAES, i Cases d'Infants, tant en el cas dels centres concertats com els centres en règim de gestió delegada. D'aquesta manera, el CSSB continuarà gestionant la provisió dels serveis socials en l'àmbit de la XSSAP ajustant-se a la legalitat.

Per l'exposat,

SOL·LICITO que tingui per presentat aquest escrit i per formulades les al·legacions que en ell s'hi contenen als efectes oportuns.

ALTRESSÍ DIC que sense perjudici de les al·legacions formulades al llarg del present escrit en relació al projecte d'informe 31/2021-C de la Sindicatura de Comptes, el CSSB assumeix i fa seves les al·legacions que formuli la DGAIA en tot allò que no s'oposi ni contradigui el que aquí s'exposa.

A Barcelona, a 5 de març de 2024.

Gerent del Consorci de Serveis Socials de Barcelona

7.1.2. Al·legacions presentades pel Departament de Drets Socials

L'escrit d'al·legacions presentat pel Departament de Drets Socials, signat electrònicament el dia 5 de març de 2024, es reproduïx a continuació:

AL·LEGACIONS A L'INFORME PROVISIONAL DE LA SINDICATURA DE COMPTES SOBRE LA CONTRACTACIÓ PÚBLICA I ADJUDICACIÓ DEL SERVEI D'ACOLLIMENT DE LA INFÀNCIA I L'ADOLESCÈNCIA. EXERCICIS 2016-2020 (Resolució 1053/XII del Parlament de Catalunya)

ÍNDEX

PLANTEJAMENT GENERAL

I. INTRODUCCIÓ: CONTEXT SOCIAL, POLÍTIC, ECONÒMIC, SANITARI I LEGAL DEL PERÍODE FISCALITZAT

- 1. Context social: inici de l'onada migratòria dels joves menors migrats no acompanyats
- 2. Context polític: aplicació de l'article 155 CE a Catalunya
- 3. Context econòmic: manca de pressupostos de la Generalitat de Catalunya i de disponibilitat de crèdit
- 4. Context sanitari: emergència sanitària derivada de l'epidèmia del covid-19
- 5. Context legal

II. AL·LEGACIONS A LES OBSERVACIONS EMESES EN L'APARTAT 4 DE L'INFORME SOBRE FISCALITZACIÓ REALITZADA

APARTAT 4.1 DESPESES I PREUS DELS MÒDULS

APARTAT 4.2 ENTITATS PRESTADORES DELS SERVEIS

APARTAT 4.3 REGISTRE D'ENTITATS I ESTABLIMENTS SOCIALS

APARTAT 4.4 CONTRACTACIÓ DE SERVEIS

APARTAT 4.5.1.1 EXERCICI 2016 DIRECCIÓ GENERAL D'ATENCIÓ A LA INFÀNCIA I L'ADOLESCÈNCIA

APARTAT 4.5.2.1 EXERCICI 2017 DIRECCIÓ GENERAL D'ATENCIÓ A LA INFÀNCIA I L'ADOLESCÈNCIA

- a) Prestació del servei i inscripció en el RESES
- b) Comunicació i presa en coneixement del Govern
- c) Resolució de la consellera de Treball, Afers Socials i Famílies
- d) Signatura de les pròrrogues
- e) Modificacions incloses en els documents de pròrroga
- f) Despesa reconeguda
- g) Servei d'acompanyament a joves tutelats i extutelats

APARTAT 4.5.3.1 EXERCICI 2018 DIRECCIÓ GENERAL D'ATENCIÓ A LA INFÀNCIA I L'ADOLESCÈNCIA

- a) Comunicació i presa en coneixement del Govern
- b) Signatura de les pròrrogues formalitzades
- c) Despesa reconeguda
- d) Procediment d'encàrrec d'emergència
- e) Justificació de la prestació del servei mitjançant procediment d'emergència

APARTAT 4.5.4 EXERCICI 2019 DIRECCIÓ GENERAL D'ATENCIÓ A LA INFÀNCIA I L'ADOLESCÈNCIA

- a) Procediment d'emergència
- b) Regularització de les provisions d'emergència
- c) Identificació dels centres
- d) Document de sol·licitud d'adaptació
- e) Comunicació i presa en coneixement del Govern

APARTAT 4.5.5.1 EXERCICI 2020 DIRECCIÓ GENERAL D'ATENCIÓ A LA INFÀNCIA I L'ADOLESCÈNCIA

- a) Període de vigència de l'acreditació dels centres
- b) Serveis amb període de vigència d'un any
- c) Període de vigència màxim dels centres acreditats en les resolucions d'adaptació
- d) Procediment d'emergència
- e) Comunicació i presa en coneixement del Govern
- f) Centres que van continuar prestant serveis el 2020 a partir de comunicacions al Govern
- g) Emergències consecutives no regularitzades

III. 2.4.18 EFECTES JURÍDICS

PLANTEJAMENT GENERAL

Mitjançant aquest escrit es formulen al·legacions a l'informe provisional de la Sindicatura de Comptes sobre la contractació pública i adjudicació del servei d'acolliment de la infància i l'adolescència, exercicis 2016-2020, elaborat arran la Resolució 1053/XII del Parlament de Catalunya.

Tot i que l'informe esmentat inclou tant observacions relatives a l'actuació de la Direcció General d'Atenció a la Infància i Adolescència (en endavant, DGAIA), com del Consorci de Serveis Socials de Barcelona (en endavant, CSSB), aquest escrit d'al·legacions es centra en les parts de l'informe referides a l'actuació de la DGAIA, sens perjudici que algunes de les consideracions que s'hi contenen, especialment les relatives al context, puguin ser aplicables a un i altre cas. En qualsevol cas, correspon al CSSB formular les al·legacions que consideri convenient respecte les parts de l'informe relatives a la seva actuació.

Per tal d'analitzar el text de l'informe, i atesa la seva estructura i complexitat, es considera oportú analitzar-lo a partir de l'anàlisi ordenada de l'apartat "Fiscalització realitzada" de l'informe, de manera separada per a cada exercici, i a partir del qual es formulen les conclusions i les recomanacions que es deriven del mateix. Per això, s'exposaran les al·legacions, seguint la mateixa estructura de l'apartat "Fiscalització realitzada", de manera que mitjançant les al·legacions que es formulen en cada subapartat es dona resposta a les conclusions i recomanacions formulades en l'Informe.

No obstant això, a l'inici d'aquest escrit s'inclou també un apartat específic per exposar el context social, polític, econòmic, sanitari i legal del període fiscalitzat, atès que resulta un element clau no només per contextualitzar l'actuació de l'administració, sinó per justificar l'opció escollida en cada cas per a la millor consecució de l'interès públic, que en el cas de l'actuació de la DGAIA no és altre que la protecció de l'interès dels menors.

Finalment, s'introdueix, en resposta a l'apartat 2.4 de l'Informe provisional, un apartat específic sobre els efectes jurídics que en l'anàlisi provisional que fa l'Informe es podrien derivar de les conclusions a les quals arriba.

I. INTRODUCCIÓ: CONTEXT SOCIAL, POLÍTIC, ECONÒMIC, SANITARI I LEGAL DEL PERÍODE FISCALITZAT

Durant el període fiscalitzat per la Sindicatura de Comptes van concórrer una sèrie de circumstàncies de caire social, polític, econòmic i sanitari que van afectar el normal funcionament de l'Administració:

- L'inici de l'onada migratòria de joves estrangers no acompanyats (fenomen MENA) a Catalunya que va arribar al seu punt més àlgid durant en el 2018.
- L'aplicació de l'article 155 de la CE que va paraitzar en gran mesura el funcionament de l'administració de la Generalitat de Catalunya, provocant l'endarreriment o l'aturada dels procediments administratius de tota índole (con-

tractació, gestió econòmica, de recursos humans...) fins al restabliment de les institucions catalanes amb la composició del nou Govern l'1 de juny del 2018.

- La manca de disponibilitat de crèdit degut a la situació continuada de pròrroga pressupostària durant els exercicis 2018 i 2019.
- La situació d'emergència sanitària global motivada per la pandèmia de la COVID-19, durant l'any 2020, que va requerir de l'establiment i aplicació de noves mesures organitzatives en el sistema de protecció de la infància per minorar o evitar els contagis.

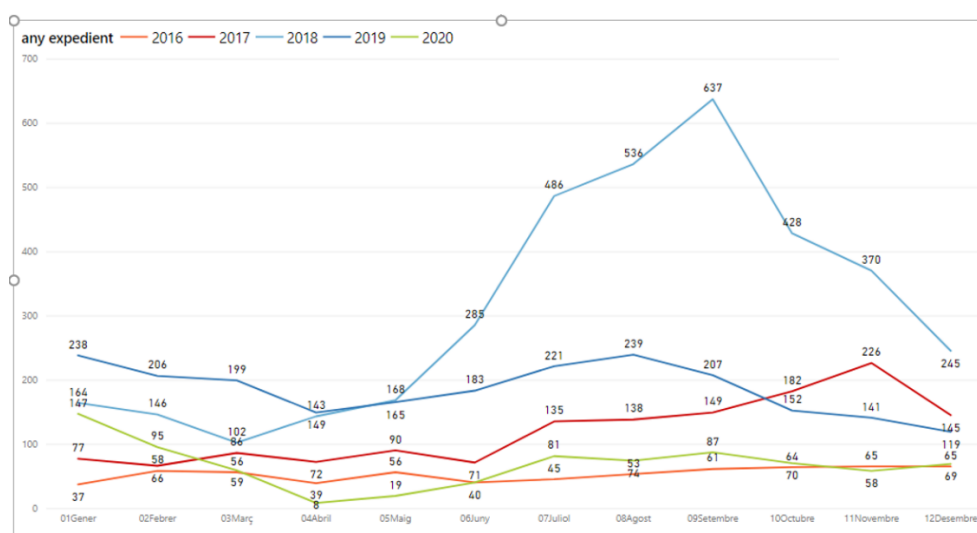
Seguidament s'analitzen amb més detall les conseqüències derivades dels fets mencionats, que van afectar d'una forma molt clara el normal funcionament del Departament de Drets Socials i de la Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència, especialment pel que fa a la vessant dels procediments i gestió administrativa.

1. Context social: inici de l'onada migratòria dels joves menors migrats no acompanyats

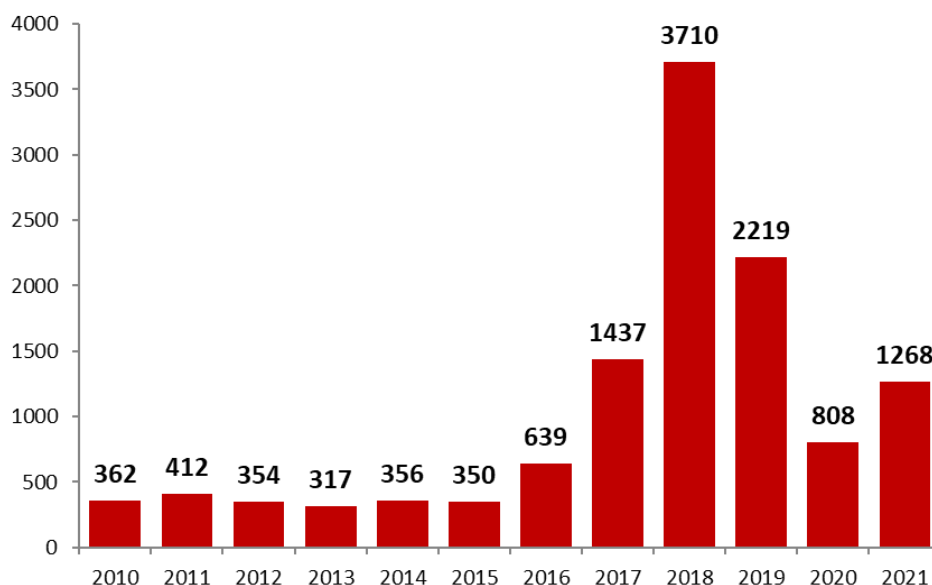
El fet migratori es un fenomen que, pel que fa a Catalunya, s'havia mantingut estable des del 2010 fins el 2015. A partir d'aquell any, l'increment va créixer de forma substancial, segons es pot comprovar en els gràfics següents. Així,

- L'any 2016 va haver un increment del 100% respecte a l'any 2015
- L'any 2017 va suposar un increment del 124% respecte a l'any 2016
- L'any 2018 suposa un increment del 158% respecte a l'any 2017
- L'any 2019 comença una lleugera davallada, però tot i així el volum d'arribades és molt superior a l'any 2017 i anteriors.
- El 2020 es produeix una frenada en motiu de la situació de la pandèmia del COVID-19 que es reinicia novament a partir de l'2021 comença de nou l'increment d'arribada d'aquests joves estrangers.

Dades actualitzades d'arribades mensuals



Dades actualitzades d'arribades anuals



Aquesta arribada massiva de joves va provocar, no només un desbordament del sistema de protecció de la infància i l'adolescència de l'administració, sinó també una pressió important dels municipis receptors dels nous recursos per acollir aquests joves migrats sols i una pressió mediàtica, de mitjans de premsa oral i escrita i de la qual es recullen i reproduïxen alguns titulars tot seguit i en l'[annex 1](#) d'aquest informe.

171130 El País: [El aumento de menores extranjeros solos colapsa el sistema de protección](#)

171116 Social.cat: [La DGAIA detecta un increment de l'arribada de noies menors no acompanyades](#)

180115 El Punt Avui: [El 2017 es tanca amb el doble de menors estrangers sols](#)

180713 3cat: [La Degana de Barcelona prohibeix que els menors estrangers no acompanyats dormin a la Ciutat de la Justícia / Comunicat Poder Judicial](#)

180921 Nació Digital: [Un menor estranger no acompanyat està dormint a la comissaria dels Mossos per falta de places als centres](#)

181005 El Periódico: [La fiscalia investiga DGAIA per la crisi dels menors estrangers](#)

181013 Diari de Girona: [Nous menors migrants tornen a dormir a comissaries dels Mossos](#)

181021 EP: [La Fiscalía de Barcelona triplicó la identificación de menores no acompañados en 2017](#)

181109: SER: [El centre de menors tutelats de la Misericòrdia de Girona, saturat](#)

181114 La Vanguardia: [Sindicato de Mossos exige a la DGAIA "afrontar la llegada masiva de MENA"](#)

181127 El Periódico: [Sindicats de mossos denuncien la DGAIA pels mena](#)

190311 3cat: [Un grup de 25 encaputxats assalta un centre de menors estrangers a Castelldefels](#)

190311 El Periódico: [Tres ferits en l'assalt a un centre de menors estrangers a Castelldefels](#)

190312 Nació Digital: [Atacs a centres de menors no acompanyats: problema de racisme o de recursos?](#)

190705 Público: [Cinc ferits en un intent d'atac a un centre de menors no acompanyats al Masnou](#)

190716 Nació Digital: [El Govern crea més de 3.000 places per als menors estrangers no acompanyats des del 2017](#)

200225 El Periódico: [El miedo a los menas aviva el odio en Vilamajor](#)

210219 Ara: [Atac racista a un centre de menors de Torredembarra](#) / 3cat: [Assalten un centre de menors i fereixen de gravetat un jove a Torredembarra](#)

2. Context polític: aplicació de l'article 155 CE a Catalunya

Tal com s'ha esmentat, l'aplicació de l'article 155 de la CE va paraitzar en gran mesura el funcionament de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, provocant l'endarreriment o l'aturada dels procediments administratius de tota índole (contractació, gestió econòmica, de recursos humans...) fins al restabliment de les institucions catalanes amb la composició del nou Govern l'1 de juny del 2018.

Aquesta difícil situació queda recollida i explicada a bastament en l'informe elaborat pel Comissionat per al Desplegament de l'Autogovern "Els efectes de la intervenció de l'Administració General de l'Estat mitjançant l'aplicació de l'article 155 CE a la Generalitat de Catalunya (27/10/2017-01/06/2018). ([Annex 2](#))

En aquest informe s'esmenta la repercussió de l'aplicació d'aquest article 155 CE en el llavors Departament de Treball, Afers Socials i Famílies i del que tot seguit en reproduïm alguns paràgrafs.

"...Amb la constitució del Govern, l'1 de juny de 2018, es va donar per finalitzada la intervenció durant 218 dies de l'Administració de la Generalitat per part de l'Estat. Tan bon punt el nou Govern va prendre possessió, s'iniciaren les primeres accions per reparar l'impacte del 155CE. Pel que fa al contingut d'aquest informe, s'ha considerat com a data màxima el 27 d'octubre el 2018, un any just de l'inici de la intervenció de la Generalitat. Per tant, les actuacions de reversió posteriors a aquesta data no s'incorporen a l'informe.

No totes les afectacions són reversibles, i aquestes són les que s'analitzen en el primer apartat. Els motius pels quals una actuació no podrà ser reparada poden ser ben diferents: la pèrdua del pressupost, la impossibilitat de complir amb els terminis establerts i que aquests ja no poden ser recuperats, les càrregues de treball que va comportar en determinats col·lectius de treballadors públics, l'impacte directe o indirecte que va tenir en determinats ciutadans, entitats o empreses la no realització d'una actuació prevista, alterant programacions i cercant alternatives per pal·liar aquella mancança."

"...En l'àmbit del Departament de Treball, Afers Socials i Famílies, la complexitat en la tramitació va ser considerable i va provocar endarreriments en 395 expedients de contractació i de 585 pròrrogues de contractes. La signatura dels òrgans de contractació de cada ministeri demandava diverses certificacions i informes que van impedir poder iniciar correctament l'1 de gener del 2018 tots els contractes i pròrrogues. Com a conseqüència, a més dels retards en els inicis, van produir-se endarreriments de pagaments a proveïdors, i afectarà també part de la contractació del 2019. En tractar-se, en molts casos, de donar resposta a serveis socials essencials i complementaris, es va dotar crèdit addicional per efectuar els pagaments dels mesos fins a la signatura efectiva dels contractes, no sense provocar greus tensions pressupostàries per la duplicitat de crèdit i l'increment de la tasca administrativa."

"...En el cas del Departament de Treball, Afers Socials i Famílies va produir un endarreriment en la tramitació dels contractes (395), de les pròrrogues d'aquests (585) i dels convenis per prestació de serveis (334). El retard del pagament a entitats socials del tercer sector va implicar una tensió de tresoreria difícil per a les entitats. Els endarreriments

ments de pagaments de l'exercici 2017 van ascendir a un total de 302,5 M€. El pressupost afectat de l'exercici de 2018 va ser de 819,6 M€, del qual es van produir endarreriments per un import de 205 M€. En el mateix Departament, es va veure afectat el pagament de les subvencions. Pel que fa a les convocatòries de 2017 es van retardar pagaments per valor de 173,4 M€.”

“...Quant a l'impacte econòmic que ha tingut l'aplicació de l'article 155CE a la Generalitat, es fa molt difícil de quantificar-lo. La capacitat de disposar del poder de decisió sobre els instruments de política econòmica té una incidència determinant sobre el creixement de qualsevol país durant els mesos que va durar la intervenció, el Govern de l'Estat va paraitzar el funcionament del sector públic català. No es pot quantificar quina incidència ha tingut o tindrà per al creixement econòmic la paraització de totes les iniciatives de projecció exterior i d'internacionalització de l'economia catalana o l'aturada de la planificació estratègica del Govern i el desenvolupament dels diversos plans i programes. Una part d'aquest impacte produïda per la manca de direcció política del Govern tampoc es podrà arribar a mesurar mai”.

Queda clar que l'afectació al Departament i, per extensió, a la Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència va ser molt gran, que la signatura dels documents administratius (pròrrogues, contractes...) en molts casos es va paraitzar per l'oposició del Ministeri a signar-los, que va ser impossible complir amb determinats terminis, que les càrregues de treball es van incrementar i que, a conseqüència de tot plegat, s'han generat afectacions no sempre reversibles.

3. Context econòmic: manca de pressupostos de la Generalitat de Catalunya i de disponibilitat de crèdit

L'absència de Govern conseqüència de l'aplicació de l'article 155 CE va comportar també la manca d'aprovació de pressupostos per als exercicis 2018 i 2019, coincidint a més amb el moment on el volum d'arribades de joves migrats sols es va incrementar en més d'un 150% respecte a les dades del 2017, darrer any amb pressupost aprovat i vigent, la qual cosa representava, per poder complir amb les obligacions legals de la DGAIA de prestar atenció immediata a aquests joves, haver de recórrer als fons de contingència, tràmit que requereix també d'un expedient complex i que ha d'acabar aprovant-se en el sí del govern. Aquest fet provocava que aquests fons s'incorporessin al pressupost del Departament amb posterioritat a la posada en marxa de molts dels recursos i serveis iniciats pel procediment d'emergència, la qual cosa va provocar l'endarreriment en la tramitació i abonament de la facturació de les entitats proveïdores pels serveis prestats, generant dificultats financeres en el sector.

Una de les conseqüències colaterals també d'aquesta situació econòmica, que després es torna a tractar, va ser que aquelles entitats proveïdores habituals de l'àmbit de la infància i l'adolescència no tinguessin la suficient robustesa i solidesa econòmica per prestar els serveis que les necessitats del moment requerien. Per tant, a tota la situació ja difícil per les circumstàncies descrites, s'afegia la dificultat de trobar proveïdors amb capacitat financera suficient per mantenir els serveis en funcionament assumint l'endarreriment en els pagaments. La majoria de les entitats proveïdores de serveis d'aquest àmbit d'actuació procedeixen del tercer sector social, sense afany de lucre i són generalment entitats poc capitalitzades amb la qual cosa,

el fet que l'Administració no pogués pagar en termini, els provocava una tensió financera i de tresoreria que posava en risc la seva continuïtat.

Aquesta situació va comportar que moltes de les entitats proveïdores de recursos residencials de la DGAIA, no podessin assumir compromisos per l'obertura de nous serveis, i declinessin gestionar-ne de nous. Només les entitats amb capacitat financera més elevada o aquelles que van buscar altres formes de finançament van acceptar de buscar nous espais per l'obertura de nous recursos.

Aquest fet també va comportar dificultats en la gestió de tots aquests recursos i l'impossibilitat de regularitzar, dins de termini, serveis que es van proveir per procediment d'emergència.

4. Context sanitari: emergència sanitària derivada de l'epidèmia del covid-19

Degut a l'aparició, propagació i allargament de la situació epidèmica derivada de la COVID-19 que produïa milers de contagis, va ser necessari un reajustament en el sistema d'atenció als infants, adolescents i joves consistent en la creació de noves places que permetien el compliment de les mesures de prevenció i protecció establertes per sanitat en el cas que es donés algun cas positiu per COVID-19 i calgués guardar quarantena dins el centre de protecció.

Així doncs, en aquest context de pandèmia, va ser necessària l'obertura de nous serveis de capacitat més reduïda i que es justificaven pels següents motius:

- El fet que molts recursos tinguessin totes les places ocupades (i fins hi tot tinguessin sobreocupacions) feia que en el supòsit que hi hagués algun cas positiu per Covid-19 dintre d'un centre residencial o tant sols que un infant hagués de fer quarantena (per exemple, per ser contacte estret company de classe) fos molt difícil o directament impossible fer els aïllaments que correspondria.
- El fet que molts recursos tinguessin totes les places ocupades (i fins hi tot tinguessin sobreocupacions) comportava que fos molt més difícil garantir les mesures de prevenció i protecció davant la Covid-19, especialment, el manteniment de les distàncies físiques.
- La convivència d'infants i adolescents podia comportar que els adolescents (amb major possibilitat d'incidència de patir la COVID-19) poguessin contagiar-se i poguessin introduir el virus en un centre on conviuen amb altres infants, així com als professionals que en tenien cura.
- Els centres més grans, amb un número d'infants i adolescents més elevat, augmentaria per una banda les probabilitats de contagi i, per altra banda, la seva capacitat d'expansió del brot.

Amb aquesta obertura de nous serveis (especialment PILS) s'aconseguia descongestionar els centres existents, facilitant l'aplicació de mesures de prevenció i protecció establertes per sanitat dins dels centres residencials de DGAIA i a la vegada es complia amb les recomanacions del Departament d'Economia de posar en marxa serveis amb un cost econòmic menys elevat.

5. Context legal

L'Estatut de Catalunya, en el seu article 166.3.a) estableix la *competència exclusiva en matèria de protecció de menors, que inclou, en tot cas, la regulació del règim de la protecció i de les institucions públiques de protecció i tutela dels menors desemparats, en situació de risc i dels menors infractors, respectant en aquest darrer cas la legislació penal.*

D'aquest article es desprèn que la competència per protegir als menors d'edat estrangers no acompanyats correspon a l'Administració de la Generalitat de Catalunya, mitjançant el Departament competent en matèria d'atenció a la infància i l'adolescència.

El Decret 289/2016, de 30 d'agost, de reestructuració del Departament de Treball, Afers Socials i Famílies. (DOGC núm. 7196) atribueix a la Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència, les competències i les funcions en matèria d'atenció a la infància i l'adolescència. Entre les seves funcions, en destaquem:

- Protegir i assumir la tutela dels infants i els adolescents desemparats, disposar i executar les mesures d'atenció necessàries per a cada un d'ells i gestionar els serveis que calguin per a la seva efectivitat.
- Assumir la guarda dels infants i els adolescents en els supòsits que estableixen les lleis.

En desplegament del precepte estatutari esmentat, es va dictar la Llei 14/2010, de 27 de maig, dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència (en endavant, LDOIA) que estableix, en el seu article 43 i pel que fa als menors d'edat estrangers no acompanyats, el següent:

Article 43. Suport a la integració social dels infants i adolescents immigrants

- 1. Les administracions públiques han de fomentar, mitjançant serveis i programes d'acollida, la integració social dels infants o els adolescents immigrants.*
- 2. L'Administració de la Generalitat, mitjançant el departament competent en matèria de protecció dels infants i els adolescents, ha de prestar el servei de primera acollida amb relació als infants i adolescents immigrants sense referents familiars, d'acord amb el que disposa la legislació vigent.*
- 3. Els infants i els adolescents estrangers que són a Catalunya tenen els drets que reconeix aquesta llei i, especialment, tenen dret a ésser escoltats i a rebre informació de manera entenedora sobre qualsevol actuació que porti a terme l'Administració amb relació a llur persona.*

Així mateix, l'article 104 i següents de l'esmentada Llei concreten els procediments i mesures de protecció que s'han de desenvolupar per a la protecció dels menors d'edat desemparats, entre els quals es troben els menors d'edat estrangers no acompanyats.

Concretament, l'article 110.2 de la Llei 14/2010 estableix el següent:

Quan els infants i els adolescents immigrants no acompanyats no puguin acreditar documentalment la minoria d'edat o es tingui dubtes sobre la veracitat de la

documentació aportada, el departament competent en matèria de protecció dels infants i els adolescents els ha d'oferir l'atenció immediata que necessitin mentre es fan les gestions i els tràmits establerts per la legislació sobre estrangeria per a determinar-ne l'edat.

En aquest context s'aporta el document de l'Acord Sala Govern TSJ tema MENA'S Ciutat Justícia on s'ordena a la DGAIA -com a entitat protectora- que proporcioni de forma urgent atenció immediata mitjançant ingrés en centre de protecció als joves presumptament menors d'edat ([Annex 3](#))

En darrer terme, destacar la **Directriu general d'actuació 6/2020, per la qual es regula la gestió de l'expedient de desemparament dels infants i els adolescents immigrants no acompanyats**, que en relació a la determinació de l'edat dels joves migrats sols, introdueix la doctrina reiterada del Tribunal Suprem, la Sala Civil, en la Sentència núm. 307/2020 de 16 de juny de 2020 que recorda que: *L'immigrant del passaport del qual o document equivalent d'identitat es desprengui la seva minoria d'edat no pot ser considerat un estranger indocumentat per ser sotmès a proves complementàries de determinació de la seva edat, ja que no es pot qüestionar sense una justificació raonable per què es realitzen tals proves quan es disposa d'un passaport vàlid. Per tant, és procedent realitzar un judici de proporcionalitat i ponderar adequadament les raons per les quals es considera que el document no és fiable i que per això s'ha d'acudir a les proves de determinació de l'edat. En qualsevol cas, ja es tracti de persones documentades com a indocumentades, les tècniques mèdiques, especialment si són invasives, no podran aplicar-se indiscriminadament per a la determinació de l'edat.*

Davant el context exposat, s'evidencia que els recursos dels quals disposava la DGAIA de protecció dels infants i adolescents van resultar totalment insuficients per oferir una atenció immediata i atendre adequadament als joves que anaven arribant a Catalunya durant aquest període, i que es van haver de prendre mesures excepcionals previstes en diferents normes legals per fer front a una situació que requeria donar resposta a una situació d'emergència humanitària.

Responsabilitats derivades del marc legal vigent:

La manca d'atenció a infants i adolescents en situació de desemparament i la no prescripció d'atenció als menors d'edat immigrants no acompanyats, pot comportar reclamacions de **responsabilitat patrimonial de les administracions públiques**, per part d'aquests menors d'edat immigrants no acompanyats.

La institució de responsabilitat patrimonial es troba regulada a l'article 81 i següents de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, a la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques i a la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, del règim jurídic del sector públic.

Aquesta normativa determina quins són els requisits que s'han de donar per tal que entri en joc la institució de la responsabilitat patrimonial de l'Administració i que es concreten en primer lloc, en l'existència d'un dany real i efectiu, avaluable econòmicament, individualitzable en una persona o en un grup de persones que no té, o no tenen,

el deure jurídic de suportar-lo, antijurídic, en segon lloc, en l'existència d'una relació causal entre la lesió i el funcionament del servei públic, i finalment que no hagi mediat força major.

D'altra banda, una eventual manca d'atenció podria donar lloc a possibles **responsabilitats de caire penal**, conseqüència de que determinats agents puguin considerar que s'han deixat de complir els deures legals d'assistència inherents a la pàtria potestat, tutela, guarda o acolliment familiar o de prestar l'assistència necessària legalment establerta, o bé puguin al·legar l'abandó d'un menor d'edat per part de la persona encarregada de la seva guarda.

En aquest context, convé recordar que es van obrir diligències de fiscalia per la suposada no atenció immediata als joves migrats sols que es trobaven a Catalunya, per part de la unitat protectora que era de la DGAIA. En l'annex núm. 4 es recull la diligència d'investigació, l'informe de 8 de febrer de 2019 de la DGAIA on es concreten les actuacions empreses en relació amb els requeriments del Ministeri Fiscal, i la recepció d'aquest informe per part de la policia judicial (que consta erròniament com a 8 de febrer de 2018 enlloc de 2019).

S'aporta també com a Annex núm. 4 bis escrits de la DGAIA a la Fiscalia de data 23 d'octubre de 2017 i 27 de juliol de 2018, informant de la situació de la DGAIA i demanant que no es derivessin els menors directament als centres per part de la OAM.

Finalment, també se'n poden derivar o exigir **responsabilitats de caràcter institucional**. Tant el Síndic de Greuges com el Parlament de Catalunya poden exercir el control institucional que considerin adient.

En diverses ocasions, des de la Sindicatura de Greuges es va demanar que des de la DGAIA es garantís als infants i adolescents estrangers immigrants no acompanyats l'assignació de la mesura de protecció més adequada a les seves necessitats, independentment de l'edat que tinguessin (Annex 5). Així mateix, la Sindicatura de Greuges va emetre informes en els quals es valorava positivament els esforços i les actuacions dutes a terme per la DGAIA (Annex 5 bis).

Per tant i en conclusió, de forma ineludible la DGAIA havia de dur a terme l'acolliment de tots els joves migrats sols que arribaven a Catalunya de manera immediata quan eren detectats i posats a la seva disposició per part dels cossos de seguretat, sense possibilitat de generar cap demora ni llista d'espera.

Un cop exposat el context social, econòmic, sanitari, polític i legal del període de fiscalització 2016-2020, seguidament es presenten les al·legacions a les observacions emeses en l'informe de la Sindicatura de Comptes.

II. AL·LEGACIONS A LES OBSERVACIONS EMESES EN L'APARTAT 4 DE L'INFORME SOBRE FISCALITZACIÓ REALITZADA

APARTAT 4.1 DESPESES I PREUS DELS MÒDULS

En aquest apartat, la Sindicatura de Comptes formula les següents observacions:

Al·legació número 1.

La Sindicatura fa l'observació següent:

*“a) Escandalls dels costos dels serveis
Excepte pels serveis experimentals SAEJ i l'IPI, durant el període fiscalitzat la DGAIA no disposa d'escandalls de costos dels serveis que suportin els preus dels mòduls pagats pels serveis prestats en els centres contractats i, per tant, no coneix del cert la relació entre els preus pagats i el cost dels serveis.”*

La DGAIA disposa d'escandalls de costos dels recursos següents: Centre Residencial d'Acció Educativa (CRAE), Cases d'infants (CI), Dispositiu d'Atenció Immediata (DAI), Servei de Protecció d'Emergència (SPE), Servei de Primera Acollida i Atenció Integral (SPAAI), Centre d'Acolliment (CA) (Annex 6)

Aquests eventuais estudis de costos deriven o bé d'anàlisis realitzats per tècnics o professionals per determinades tipologies de serveis o del desglossament de costos que necessàriament havia de constar en els expedients de contractació per a la licitació d'aquests serveis.

Algun escandall d'aquests costos d'anys anteriors al 2016, es van veure modificats per acords de mesures adoptats amb la FEDAIA.

Al·legació número 2.

La Sindicatura fa l'observació següent:

“b) Despesa mitjana dels serveis.

Pel que fa a la despesa mitjana per expedient obert, les dades obtingudes presenten uns imports mitjans significatius i una variabilitat entre els diferents anys sense justificació, fet que qüestionaria la correcció de les dades analitzades facilitades per la DGAIA.”

Les dades contingudes en el quadre 10 no poden utilitzar-se per determinar quina és la mitjana de despesa per expedient o menor per cada tipologia de servei i pels diferents anys ja que per calcular el cost d'un nen, nena o adolescent (en endavant, NNA), en una tipologia de recurs, cal fer el producte del preu mòdul x 365 dies. Això dona el cost anual d'un NNA acollit en un determinat recurs.

En el quadre 10 s'ha calculat el preu per NNA amb el cost global d'una tipologia de recurs dividit per la ocupació a 31 de desembre de cada any. Aquest càlcul no seria correcte.

Es pot comprovar que no hi ha hagut un increment del preu mòdul mitjançant la facturació de cada centre.

A més, cal tenir en compte també que durant l'any es poden produir canvis en ens recursos que impliquen canvis en la facturació (tancaments, reconversions, posada en funcionament a mitjan any...).

La ocupació real a data 31 de desembre no és la variable per la qual s'ha de dividir la despesa efectuada.

APARTAT 4.2 ENTITATS PRESTADORES DELS SERVEIS

En aquest apartat la Sindicatura de Comptes no formula cap observació, essent un apartat descriptiu del nombre d'entitats prestadores de serveis, el volum de facturació i els diferents instruments jurídics de relació.

APARTAT 4.3 REGISTRE D'ENTITATS I ESTABLIMENTS SOCIALS

Al·legació número 3.

La Sindicatura de Comptes formula la següent observació, en relació amb el tràmit d'autorització i registre dels centres:

- Serveis que es van començar a prestar en nous centres d'acord amb encàrrecs d'emergència, i que, posteriorment, es va tramitar la seva inscripció al RESES (expedients 5, 6, 11, 23, 63, 69, 70, 74, 84, 87, 88 i 90).

Al donar serveis d'acolliment en ubicacions no inscrites en el RESES, ja sigui en un període de temps abans que el centre sigui regularitzat, o sense que mai el centre sigui inscrit, no es pot assegurar que aquests acolliments comptin amb les condicions mínimes que fixa el RESES.

El Registre d'Entitats, Serveis i Establiments Socials (RESES), regulat pel Decret 205/2015, de 15 de setembre, del règim d'autorització administrativa i de comunicació prèvia dels serveis socials i del Registre d'Entitats, Serveis i Establiments Socials, és un registre adscrit al Servei d'Inspecció i Registre del departament competent en matèria de serveis socials, i s'hi inscriuen i qualifiquen tots els serveis socials, de titularitat pública i privada, així com les entitats que en són titulars (art. 13.1).

De ser així, ens podríem trobar davant d'una mera irregularitat sense cap efecte invalidant, atès que la titularitat del servei corresponia a la pròpia Administració de la Generalitat que és qui el gestiona de manera directa o n'encarrega la gestió a les entitats proveïdores. El RESES no té un caràcter constitutiu sinó simplement declaratiu, tal com es desprèn de l'article 13.2 del Decret: *"El Registre té per objecte informar sobre els recursos existents i donar-hi publicitat amb caràcter general,..."*.

D'entrada, assenyalar que l'informe es refereix exclusivament a la no-inscripció dels serveis. En canvi, en cap moment es planteja que les entitats que gestionaven aquests serveis no estiguessin inscrites.

La immediatesa de posar en funcionament serveis que acollissin aquests joves, va comportar localitzar espais alternatius als habituals per aquests tipus de servei, com ara albergs de joventut de la xarxa pública o privada, hotels, centre alt rendiment esportiu, tots ells establiments que tenen la seva pròpia inscripció en els seus registres oficials i que compleixen els requeriments materials i funcionals per donar cobertura residencial.

Cal tenir en compte que en molts d'aquests espais coexistia l'activitat ordinària amb l'acolliment de joves migrants sols i per tant no es podia modificar la seva inscripció, més tenint en compte que eren espais que s'ocupaven amb caràcter temporal.

L'informe fa referència a centres on es van iniciar serveis d'acolliment pel procediment d'emergència sense inscripció al RESES.

Cal tenir en compte que la provisió d'aquests serveis es va fer mitjançant contractes pel procediment d'emergència. L'emergència de cobrir les necessitats dels menors desemparats impedia licitar el contracte per la via ordinària de contractació o pel procediment d'urgència, i lògicament, pels mateixos motius d'urgència, tampoc es podia condicionar la cobertura del servei a la inscripció al RESES. Però a més, cal tenir en compte que no es disposava d'altres serveis inscrits al RESES que permetessin fer front a l'allau d'arribades. És a dir, el problema no era que s'instal·lessin en serveis que no constaven inscrits al RESES per prestar aquests serveis, sinó que el problema era que no es disposava de centres inscrits al RESES que poguessin ser suficients per atendre les necessitats.

Per això, i de manera conseqüent amb la provisió d'emergència que es va fer, que eximeix de tramitar expedient de contractació amb els requeriments inherents al procediment ordinari, en algun cas no es va poder exigir una inscripció prèvia al RESES, perquè això hauria comportat no poder atendre les necessitats derivades de la situació d'emergència.

Al·legació número 4.

La Sindicatura de Comptes també formula la següent observació, en relació amb el tràmit d'autorització i registre dels centres:

"- Serveis en centres amb un contracte o encàrrec d'emergència que regulava el servei, però amb un nombre de places superior a les que figuraven en la seva inscripció al RESES (expedients 5, 11, 18, 22, 30, 39, 56, 70, 84 i 87)"

La Sindicatura de comptes no especifica quines són les diferències que ha trobat entre les places registrades inicialment amb les que consten al contracte o encàrrec d'emergència. Tanmateix es donarà resposta pressuposant el motiu d'aquesta observació.

Els serveis residencials dependents de la DGAIA no són fixes en el temps, sinó que s'ajusten a les necessitats del moment, augmentant o minorant places o bé reconvertint-se en una altra tipologia de serveis.

Per tant el número de places que consten actualment en el RESES no té perquè coincidir amb el número de places que disposava el recurs en el moment que es va posar en funcionament i que s'analitza individualment.

Exp. 5 Servei de primera acollida i atenció integral GEDI. En data 30 d'octubre de 2017 es van proveir 40 places. La provisió d'aquestes places no corresponia a un únic centre, sinó que estava integrat inicialment a places de tres centres. i per tant el total de places proveïdes s'emparava en diferents inscripcions en el RESES, tal com consta en la resolució d'adaptació d'aquest servei.

GEDI GESTIÓ I DESSENY S.C.C.L.	F50128041	RADAP-1-154	FUS-2019- 00993062	Servei experimental (servei de primera acollida i atenció integral de menors estrangers no acompanyats)	ILLOT GRAN(15) CAN FALCÓ (3) MAS AMIGO (20)	40	1.655.202,00 €	827.601,00 €	D/251000200/3180	S09797/ S06050/ S09798
-----------------------------------	-----------	-------------	-----------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------	----	----------------	--------------	------------------	------------------------------

Exp 11 SAEJ Barcelona. El Servei d'acompanyament especialitzat per a joves, no és un servei residencial, sinó que es tracta d'un servei d'atenció educativa i d'orientació que pot proporcionar allotjament en hostals, albergs, compartiment de pis, però no està subjecte a disposar de capacitat registral.

Exp.18 Centre d'acolliment Mas Garriga. Aquest servei es va obrir inicialment amb 20 places però el març de 2012 es va augmentar la seva capacitat registral fins arribar a les 30 places, que és el nombre de places proveïdes

Exp. 22 Centre d'acolliment Estrep. Aquest servei te una capacitat registral de 44 places i fins el 2022 s'havien aprovisionat un màxim de 40 places. A l'any 2023 es va augmentar el concert amb 4 places més, d'acord amb la seva capacitat registral.

Exp. 30 Centre d'acolliment Llar Garbí/Llevant. Aquests serveis Llevant i Garbí formen part del Centre d'acolliment de la Mercè que és de titularitat pública i tot i que estan inscrits com a centres independents, una part de les places de Garbí (6) estan cobertes per les places totals de Llevant.

Exp. 39 CRAE Aldees Infantils SOS Sant Feliu de Codines Aquest servei te una capacitat registral de 63 places i mai s'ha aprovisionat més de 45 places

Exp. 56 Mesures de transició. Itineraris de protecció individualitzats. Es el mateix cas del SAEJ, es tracta d'un servei d'acompanyament que pot proporcionar o no allotjament, però en hostals, pensions, habitacions compartides amb altre gent, i no d'un servei residencials pròpiament i per tant no requereix de disposar d'una capacitat registral determinada

Exp. 70 Servei de primera acollida i atenció integral Sirius En data 19 de juliol del 2018 es van proveir 20 places. atès que es va iniciar com a emergència no es requeria de la seva inscripció en el RESES. Posteriorment, en el maig de 2019 es va adaptar al règim del concert social amb l'assignació de 20 places d'acord amb la seva capacitat registral. Aquest servei es va reconvertir a finals del 2021 en un CRAE de 16 places mantenint el mateix número de RESES S10035

Exp 84 Servei de protecció d'emergència Mas Coll de Dalt. En data 26 de febrer de 2019 es van proveir 34 places, atès que es va iniciar com a emergència no es requeria de la seva inscripció en el RESES. Posteriorment, en el juliol del 2020 es va adaptar al règim del concert social amb l'assignació de 34 places, d'acord amb la seva capacitat registral

Exp. 87 Servei de protecció d'emergència Nur. En data 30 de setembre de 2019 es van proveir 30 places, atès que es va iniciar com a emergència no es requeria de la seva inscripció en el RESES. Posteriorment es va adaptar al règim jurídic de la concertació social amb 29 places, d'acord amb la seva capacitat registral

APARTAT 4.4 CONTRACTACIÓ DE SERVEIS

Al·legació número 5.

La Sindicatura fa la següent observació:

En el cas de la DGAIÀ, aquest tipus d'instrument es va formalitzar mitjançant resolucions d'encàrrec i declaració d'emergència, signades pel conseller del departament, sense que posteriorment se signés cap contracte entre les parts.

La LCSP no estableix que les resolucions d'emergència posteriorment s'hagin de formalitzar amb un contracte signat entre les parts.

Fins l'any 2017, la tramitació de la contractació pel procediment d'emergència estava regulada pel Reial Decret legislatiu 3/2011, de 14 de novembre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de Contractes del Sector Públic (TRLCSP). En el seu article 113 establia el següent:

“Artículo 113. Tramitación de emergencia.

1. Cuando la Administración tenga que actuar de manera inmediata a causa de acontecimientos catastróficos, de situaciones que supongan grave peligro o de necesidades que afecten a la defensa nacional, se estará al siguiente régimen excepcional:

a) El órgano de contratación, sin obligación de tramitar expediente administrativo, podrá ordenar la ejecución de lo necesario para remediar el acontecimiento producido o satisfacer la necesidad sobrevenida, o contratar libremente su objeto, en todo o en parte, sin sujetarse a los requisitos formales establecidos en la presente Ley, incluso el de la existencia de crédito suficiente. El acuerdo correspondiente se acompañará de la oportuna retención de crédito o documentación que justifique la iniciación del expediente de modificación de crédito.

b) Si el contrato ha sido celebrado por la Administración General del Estado, sus Organismos autónomos, entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social o demás entidades públicas estatales, se dará cuenta de dichos acuerdos al Consejo de Ministros en el plazo máximo de sesenta días.

c) Simultáneamente, por el Ministerio de Economía y Hacienda, si se trata de la Administración General del Estado, o por los representantes legales de los organismos autónomos y entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, se autorizará el libramiento de los fondos precisos para hacer frente a los gastos, con carácter de a justificar.

d) Ejecutadas las actuaciones objeto de este régimen excepcional, se procederá a cumplimentar los trámites necesarios para la intervención y aprobación de la cuenta justificativa, sin perjuicio de los ajustes precisos que se establezcan reglamentariamente a efectos de dar cumplimiento al artículo 49 de la Ley General Presupuestaria.

e) El plazo de inicio de la ejecución de las prestaciones no podrá ser superior a un mes, contado desde la adopción del acuerdo previsto en la letra a). Si se excediese este plazo, la contratación de dichas prestaciones requerirá la tramitación de un procedimiento ordinario.

Asimismo, transcurrido dicho plazo, se rendirá la cuenta justificativa del libramiento que, en su caso, se hubiese efectuado, con reintegro de los fondos no invertidos. En las normas de desarrollo de esta Ley se desarrollará el procedimiento de control de estas obligaciones.

2. Las restantes prestaciones que sean necesarias para completar la actuación acometida por la Administración y que no tengan carácter de emergencia se contratarán con arreglo a la tramitación ordinaria regulada en esta Ley.”

l a partir del 9 de març de 2018 per la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de Contractes del Sector Públic (LCSP), que a l'apartat 1 de l'article 120 recull en termes idèntics el supòsit habilitant per poder utilitzar la figura del contracte d'emergència:

“1. Cuando la Administración tenga que actuar de manera inmediata a causa de acontecimientos catastróficos, de situaciones que supongan grave peligro o de necesidades que afecten a la defensa nacional, se estará al siguiente régimen excepcional:

a) El órgano de contratación, sin obligación de tramitar expediente de contratación, podrá ordenar la ejecución de lo necesario para remediar el acontecimiento producido o satisfacer la necesidad sobrevenida, o contratar libremente su objeto, en todo o en parte, sin sujetarse a los requisitos formales establecidos en la presente Ley, incluso el de la existencia de crédito suficiente. En caso de que no exista crédito adecuado y suficiente, una vez adoptado el acuerdo, se procederá a su dotación de conformidad con lo establecido en la Ley General Presupuestaria.

b) Si el contrato ha sido celebrado por la Administración General del Estado, sus Organismos Autónomos, Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social o demás entidades públicas estatales, se dará cuenta de dichos acuerdos al Consejo de Ministros en el plazo máximo de treinta días.

c) El plazo de inicio de la ejecución de las prestaciones no podrá ser superior a un mes, contado desde la adopción del acuerdo previsto en la letra a). Si se excediese este plazo, la contratación de dichas prestaciones requerirá la tramitación de un procedimiento ordinario.

d) Ejecutadas las actuaciones objeto de este régimen excepcional, se observará lo dispuesto en esta Ley sobre cumplimiento de los contratos, recepción y liquidación de la prestación.

En el supuesto de que el libramiento de los fondos necesarios se hubiera realizado a justificar, transcurrido el plazo establecido en la letra c) anterior, se rendirá la cuenta justificativa del mismo, con reintegro de los fondos no invertidos.

2. Las restantes prestaciones que sean necesarias para completar la actuación acometida por la Administración y que no tengan carácter de emergencia se contratarán con arreglo a la tramitación ordinaria regulada en esta Ley.”

A més, cal tenir en compte que, fent-se ressò de la problemàtica que ja s'ha exposat més amunt derivada de l'allau d'arribades de menors que s'havia estat produint, tant l'Ordre TSF/9/2019, com l'Ordre TSF/40/2020, preveien igualment la possibilitat d'utilitzar la figura de la contractació d'emergència.

En concret, l'article 15 de l'Ordre TSF/9/2019 establí el següent:

“Article 15

Provisió d'emergència dels serveis socials en l'àmbit de l'atenció a la infància i l'adolescència

Excepcionalment, amb la justificació de la necessitat de proporcionar una atenció immediata a les persones en situació d'urgència social i vulnerabilitat, en casos en què es doni un perill greu per la seva vida o integritat, es pot fer una provisió d'emergència

dels serveis necessaris mitjançant resolució de la persona titular del Departament de Treball, Afers Socials i Famílies.

En tot cas, la provisió d'emergència d'aquests serveis s'ha de regularitzar en la convocatòria de la tipologia dels serveis que correspongui següent, que s'ha de publicar en el termini màxim de sis mesos a comptar des de la resolució que acorda l'emergència.”

I l'article 15 de l'Ordre TSF/40/2020, també estableix:

“Article 15

Provisió d'emergència dels serveis socials en l'àmbit de l'atenció a la infància i l'adolescència

Excepcionalment, amb la justificació de la necessitat de proporcionar una atenció immediata a les persones en situació d'urgència social i vulnerabilitat, en casos en què es doni un perill greu per la seva vida o integritat, es pot fer una provisió d'emergència dels serveis necessaris mitjançant resolució de la persona titular del Departament de Treball, Afers Socials i Famílies.”

En tot cas, la provisió d'emergència d'aquests serveis s'ha de regularitzar en la següent convocatòria de la tipologia dels serveis que correspongui i que s'ha de publicar en el termini màxim de nou mesos a comptar de la resolució que acorda la provisió de l'emergència.

Per tant, el TRLCSP i l'LCSP requereixen com a supòsit habilitant per utilitzar aquesta figura que es tracti de situacions que, cumulativament:

- Concorrin esdeveniments catastròfics, situacions de perill greu o necessitats que afectin la defensa nacional.
- Requereixin actuar de manera immediata.

Doncs bé, en el cas que ens ocupa, aquesta situació de perill greu que requereix la normativa de contractació pública per a poder utilitzar el procediment d'emergència va ser concretada per les Ordres TSF/9/2019 i TSF/40/2020, que permetien la seva utilització per atendre les persones “en situació d'urgència social i vulnerabilitat, en casos en què es doni un perill greu per la seva vida o integritat”. I aquest era sens dubte el cas en el que ens trobàvem en aquell període.

La LDOIA distingeix entre la situació de risc del menor i la situació de desemparament', essent aquesta segona una situació molt més greu que la primera. La situació de risc es dona quan el desenvolupament i el benestar de l'infant o l'adolescent es veuen limitats o perjudicats per qualsevol circumstància personal, social o familiar, sempre que per a la protecció efectiva de l'infant o l'adolescent no calgui la separació del nucli familiar (art. 102.1). En canvi, la situació de desemparament es dona quan als menors els manquen els elements bàsics per al desenvolupament integral de la personalitat, sempre que per a llur protecció efectiva calgui aplicar una mesura que impliqui la separació del nucli familiar (105.1), incloent, entre d'altres, la desatenció física o psíquica greu o l'abandonament (105.2).

En el cas de menors que es trobaven és obvi que ens trobàvem en el segon cas, és a dir, davant una situació de desemparament. La situació requeria trobar un lloc d'aco-

liment per als menors i calia fer-ho de manera immediata en interès dels menors. I, tenint en compte la saturació del sistema, no era possible fer-ho. Per altra banda, era imprevisible l'evolució (a priori no se sabia quan duraria el flux d'arribades, ni quina seria la seva intensitat). Per tant concorria la situació de "perill greu" que requerien tant el TRLCSP i LCSP, com les Ordres TSF/9/2019 i TSF/40/2020 per a poder utilitzar el procediment d'emergència.

APARTAT 4.5 PRESTACIÓ DELS SERVEIS DURANT EL PERÍODE 2016-2020

APARTAT 4.5.1.1 EXERCICI 2016 DIRECCIÓ GENERAL D'ATENCIÓ A LA INFÀNCIA I L'ADOLESCÈNCIA

a) Contractació del servei dels itineraris de protecció individual

Respecte a la contractació i les despeses reconegudes l'any 2016 la Sindicatura de Comptes fa diverses observacions.

Al·legació número 6.

La Sindicatura fa la següent observació en relació amb la contractació del servei d'itineraris de protecció individual:

"- Les resolucions d'emergència de l'exercici 2016 no definien ni les característiques ni les condicions del servei d'IPI que s'havia de prestar. Els condicionants i les característiques del servei no es van determinar fins que es va publicar el plec de clàusules tècniques de la licitació del 14 de març del 2017."

El servei d'itineraris de Protecció Individual (IPI) és un servei idèntic al Servei d'Acompanyament Especialitzat a Joves (SAEJ), servei que preveu la Cartera de Serveis Socials i donat d'alta al Registre d'Entitats, Serveis i Establiments Socials, excepte en una única qüestió: l'edat de l'usuari, l'IPI està pensat per menors de 16 a 18 anys i el SAEJ per joves majors de 18 anys.

Per tant, les característiques i les condicions estan definides a la cartera de Serveis des del moment que es pot assimilar al SAEJ, amb l'excepció que, al tractar-se de joves menors, es reforça la intensitat educativa, és a dir, es passa d'una ràtio de 10 a una de 8 joves per professional. En la resta d'aspectes són dos serveis anàlegs.

En un primer moment, donada la situació d'emergència es va acordar amb els proveïdors especialitzats aquesta modificació en la ràtio i, posteriorment, es va fixar explícitament en el primer procediment de contractació ordinari per procediment obert.

Cal recordar que la situació d'emergència de les arribades de joves migrats sols feia necessari utilitzar les formes d'allotjament disponibles i que, al mateix temps, gressin menys impacte social. L'IPI, o el SAEJ, permet allotjar en qualsevol allotjament amb cèdula d'habitabilitat, mentre que la resta d'equipaments de la DGAIA requereixen immobles d'allotjament col·lectiu amb requeriments molt específics per a ser inscrits al RESES.

Al·legació número 7.

La Sindicatura fa la següent observació en relació amb la contractació de 40 places addicionals pel procediment d'emergència, quan ja se n'havien contractat 40 amb anterioritat:

“- La DGAIA va justificar la contractació pel procediment d'emergència per als 40 joves inicials per la immediatesa de les necessitats. Tanmateix, la contractació de la modificació per a l'ampliació de 40 joves més, 4 mesos més tard, no podia estar justificada per aquesta mateixa immediatesa, atès que el DTASF tenia constància de l'augment de les necessitats des de l'adjudicació inicial. En aquest cas s'hauria hagut de fer un procediment obert o bé utilitzar el procediment d'urgència, que redueix a la meitat els terminis de la contractació.”

El primer encàrrec del servei per procediment d'emergència és de data 16 de juny de 2016. L'ampliació d'aquest encàrrec en 40 places més es va signar en data 28 d'octubre de 2016. Per tant el període de temps transcorregut entre el primer encàrrec i el segon és de 4 mesos, que és un període del tot insuficient per poder disposar d'aquest servei a través d'un procediment obert per tràmit d'urgència. Malgrat el nom, cal recordar que el procediment d'urgència només afecta els tràmits interns de preparació i aprovació de l'expedient de contractació, però no la resta de terminis fixats normativament. Donada la situació de col·lapse en la sots direcció de contractació en aquell moment, era totalment desaconsellat utilitzar aquesta tramitació per atendre la situació d'emergència.

La segona contractació d'emergència no es podia fer d'altre manera per dues raons. La primera s'ha exposat en el paràgraf anterior i és referida als temps reals de tramitació.

La segona raó és que per iniciar la segona tramitació calia abans fer una valoració del resultat dels IPI. Recordem que l'IPI era una adaptació del SAEJ que responia a la necessitat d'acollir en l'allotjament disponible amb el menor impacte social i el màxim resultat en autonomia personal dels joves. Però era un servei nou i calia avaluar-lo abans d'iniciar procediments de contractació ordinaris. I així es va fer.

Posteriorment veient que els resultats eren satisfactoris, es va decidir convenient donar-li continuïtat i es va iniciar la tramitació per contractar aquest servei per procediment obert, el qual es va arribar a formalitzar en el mes de desembre de 2017.

Al·legació número 8.

La Sindicatura fa la següent observació en relació amb la l'increment del cost de determinades places:

“- La sobreocupació de places es pagaven al 125% del preu d'una plaça estàndard, en lloc del 100% que es pagava en la resta de serveis similars, sense que es justificués el motiu d'aquest preu més elevat.”

Cal recordar que un IPI amb ocupació ordinària es pagava a través de dos conceptes:

- a. un import fixe mensual de 97.028,19 €/mes que correspon a despeses d'estructura i de personal.
- b. un import variable mòdul de 41,82 €/jove i dia que correspon a costos variables amb el nombre d'usuaris, com les despeses d'allotjament, alimentació, activitats, roba, higiene, que es facturava d'acord amb el nombre de joves atesos.

El pagament corresponent a l'atenció dels joves en situació de sobreocupació incloïa els dos conceptes suara esmentats, per tant, sense part fixa i un pagament del 125% de l'import variable.

Aquesta quantitat es va fixar en un 25% superior a l'import variable per raó del següent càlcul:

- la sobreocupació es produïa en un nombre de joves impossible de conèixer prèviament
- al tractar-se de menors de 16 a 18 anys es va establir la ràtio mínima de 8 joves per cada professional
- les categories professionals utilitzades van ser les d'educador social (34.673,40 euros anuals) i, complementàriament, la d'integració social (26.464,32 euros anuals); estimant un cost mitjà de 30.528 euros de recursos humans cada 8 joves.
- La repercussió diària d'aquest cost és de 10,455 €/jove i dia que equival al 25% de la part variable de la remuneració de l'IPI.

Aquest fet consta en el plec de prescripcions tècniques que regulaven el contracte i no va ser qüestionat ni per l'Assessoria Jurídica ni per la Intervenció Delegada en els seus respectius informes. ([Annex 7](#))

b) Despesa executada

Al·legació número 9.

La Sindicatura de Comptes fa la següent observació en relació amb la despesa executada:

"D'acord amb els documents de les pròrrogues dels contractes de la mostra, l'import total contractat l'any 2016 dels centres va ser de 18,70 M€. Tanmateix el conjunts de les obligacions reconegudes al llarg de l'exercici per la prestació dels serveis contractats va ser de 19,21 M€.

La despesa executada per sobre dels imports adjudicats que correspon a 5 dels 10 centres de la mostra va ser de 774.283 €."

D'aquests 5 centres, 4 són centres d'acolliment que atès el seu caràcter de recursos d'urgència -ja que han d'exercir l'atenció immediata i transitòria dels infants i adolescents desemparats, mentre s'analitza la problemàtica i es determina la mesura de protecció més adequada-, són els centres on es produeix més sobreocupació.

A més, cal diferenciar que les obligacions reconegudes d'un centre concret dins d'un exercici pressupostari no té perquè coincidir amb l'import adjudicat, ja que dins

d'aquell exercici pressupostari poden haver obligacions reconegudes d'exercicis anteriors.

S'ha realitzat l'anàlisi i desglossament de les obligacions reconegudes amb el resultat següent:

Centre	Import adjudicat	Obligacions reconegudes d'exercici corrent	Obligacions reconegudes d'exercicis anteriors	Diferència entre l'import adjudicat i les obligacions reconegudes del contracte	% desviació en motiu de sobreocupació
Centre d'acolliment Coda-2	2.532.428	2.597.949,40	2.362,50	-65.521,40	2,59
Centre d'acolliment Mas Garriga	1.998.467	2.111.924,14	75.607,35	-113.457,14	5,68
Centre d'acolliment Estrep	2.531.883	2.608.220,40	53.260,61	-76.337,40	3,02
Centre d'acolliment Terres de l'Ebre	1.263.688	1.627.856,84	5.192,46	-364.168,84	28,82
CRAE Sant Josep 1	1.588.001	1.595.875,71	10.499,90	-7.874,71	0,50
TOTAL				-627.359,49	

Cal senyalar que a la demarcació territorial de Terres de l'Ebre existien pocs recursos residencials, atès que fins aquell moment no era necessari obrir nous centres en aquella zona.

L'import d'obligacions reconegudes superiors als imports adjudicats suposa una desviació d'una mitjana de 8,12%, que coincideix amb el concepte de sobreocupació que en aquesta anualitat va ser puntual per aquesta tipologia de centres.

Pel que fa al fet que l'ocupació d'alguns centres era superior al nombre de places, es tracta d'un supòsit especial d'ocupació recollit en els plecs de prescripcions tècniques que regulaven aquests serveis, així com en els annexos de l'Ordre 218/2020, de 16 de desembre, per a la provisió dels serveis de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública on es detallen les condicions d'execució per cadascun dels serveis socials que integren la Xarxa Pública de Serveis Socials. ([Annex 8](#))

Aquesta ordre preveu les regles de facturació en cas de sobreocupació de places pels diferents serveis residencials, i en el mateix sentit, la Instrucció 2/2020, sobre la tramitació de la facturació i del pagament dels serveis prestats per part de les entitats o persones proveïdores de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública de l'àmbit de l'atenció a la infància i l'adolescència, també preveu i regula la facturació en el supòsit especial de sobreocupació. La situació de sobreocupació de places és una situació d'emergència sobrevinguda i excepcional que es dona quan cal ingressar un infant o adolescent en caràcter d'urgència i no es disposa de places vacants en aquells centres que es consideren adequats d'acord amb les característiques i necessitats d'aquests menors.

Aquesta situació és dona especialment en els centres d'acolliment, atès el seu caràcter de recursos d'urgència, ja que han d'exercir l'atenció immediata i transitòria dels infants

i adolescents desemparats, mentre s'analitza la problemàtica i es determina la mesura de protecció més adequada. Aquests serveis, doncs, han de cobrir les necessitats variables que s'esdevenen i que es presenten sobtadament en els diferents territoris i pels diferents perfils, tot i que també, de manera més residual i esporàdica en els centres residencials d'acció educativa (CRAE) o un altre tipologia de servei.

Per tant, la majoria dels ingressos en els centres d'acolliment no es poden programar, deriven d'intervencions urgents que exigeixen de forma immediata la separació del menor del seu nucli familiar, ja perquè existeix una situació de perill per a l'infant o l'adolescent, o concorre qualsevol altra causa que fa necessària aquesta intervenció.

Així mateix, els infants i adolescents protegits tenen dret a conservar les relacions personals amb els seus progenitors, tutors o guardadors, els seus germans, la seva família extensa i les persones amb les quals mantinguin relacions significatives o un vincle positiu d'afectivitat. Es per aquest motiu que la selecció del centre s'ha de fer tenint en compte també el criteri de proximitat per tal de garantir el dret de visites, el de comunicació i el de convivència.

Per tots aquests motius, la capacitat registral del servei ha de condicionar la provisió ordinària de places mitjançant convocatòria pública, però no pot condicionar la necessitat de sobreocupació en determinats centres d'acord amb els motius esmentats en els paràgrafs anteriors.

Aquest fet, s'ha vist incrementat pel gran volum de menors que han entrat en el sistema de protecció, dels quals un percentatge important correspon al col·lectiu de joves migrants sols. Cal tenir en compte que els moviments migratoris són variables i fluctuants i venen condicionats per diverses circumstàncies no controlables per la DGAIA.

La Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència té l'obligació de facilitar al menor d'edat sigui d'origen autòcton o estranger no acompanyat l'atenció immediata que precisi d'acord amb el que estableix la legislació de protecció jurídica del menor i l'entitat protectora ha de prestar l'atenció immediata necessària aplicant la mesura de protecció que consideri més adequada, com pot ser l'ingrés en un centre residencial.

La sobreocupació dels centres és per tant, una solució temporal d'acollida en espais que si estan especialment habilitats per atendre les necessitats de protecció d'infants i adolescents, garantint uns mínims com són un espai dormitori, serveis higiènics (cambreres higièniques complertes, amb inodor, dutxa i pica de mans, amb aigua calenta), alimentació, vestuari adequat, serveis sanitari, equip educatiu i equip tècnic interdisciplinari (Decret 205/2015, de 15 de setembre, del règim d'autorització administrativa i de comunicació prèvia dels serveis socials i del Registre d'Entitats, Serveis i Establiments Socials, Decret 2/1997, de 7 de gener, pel qual s'aprova el Reglament de protecció dels menors desemparats i de l'adopció).

En qualsevol cas, ha quedat a bastament justificat, en l'exposició del context existent en aquest període, la necessitat de disposar de més places. Cal no perdre de vista que tot i no ser una situació òptima, la DGAIA es va veure en la tessitura de donar compliment a les Ordres del Deganat dels jutjats unipersonals de la Ciutat de l'Justícia d'11 de juliol de 2018 i els requeriments del Ministeri Fiscal, als quals ja ens hem referit per protegir l'interès dels menors desemparats que en aquell moment no estaven en cap institució, o el compliment d'aquesta ratio de llits per habitació.

És obvi que la situació dels menors no acompanyats que es trobaven al carrer, a les comissaries o a la mateixa Ciutat de la Justícia sense un lloc per dormir els situava en una situació de risc superior a la generada pel fet de compartir una habitació amb altres tres infants. L'article 5 de la LDOIA recull, com a principi inspirador del sistema de protecció, l'interès superior de l'infant o l'adolescent, i estableix el mandat que *“l'interès superior de l'infant o l'adolescent ha d'ésser també el principi inspirador de totes les decisions i actuacions que el concerneixen adoptades i dutes a terme pels progenitors, pels titulars de la tutela o de la guarda, per les institucions públiques o privades encarregades de protegir-lo i d'assistir-lo o per l'autoritat judicial o administrativa.”*

Essent així, no sembla que la superació de la capacitat registral d'un servei hagi de tenir cap efecte invalidant respecte l'actuació administrativa duta a terme.

c) Formalització de la facturació

Al·legació número 10.

La Sindicatura de Comptes formula la següent observació en relació amb la formalització de la facturació:

“Les entitats gestores dels centres van facturar de forma nominativa amb el nom del menor en la relació annexa a la factura.

D'acord amb les dades obtingudes en el treball de fiscalització, la facturació nominativa va comportar errors en la identificació del menor per les incorreccions en la introducció de les dades, fet que dificulta el compliment de la normativa en relació amb la protecció de dades.

La facturació s'hauria de fer de forma anonimitzada utilitzant el número identificador de cada menor, que, per als joves migrats, podria ser el número identificador que els cossos de seguretat atorguen a cada un d'ells, i per a la resta, el número del document nacional d'identitat.”

L'únic codi identificador possible homogeni per tots els menors tutelats i joves ex tutelats seria el codi menor generat per sini@.

Si la finalitat de substituir aquest codi format per una sèrie de números enlloc del nom de l'usuari respon a evitar errors d'identificació, no s'aconseguiria perquè probablement ens trobaríem amb la mateixa situació d'errors de transcripció.

Si la finalitat d'aquest canvi es per motius de protecció de dades, en aquests moments s'està valorant, tenint present que és un tema no exempt de complexitat.

En qualsevol cas, cal tenir en compte que totes les parts implicades en el tractament i comunicació de les dades (entitats proveïdores i òrgans implicats en el procés de facturació) són entitats que d'acord amb l'article 6.1.e) del Reglament (UE) 2016/679, de 27 d'abril de 2016, general de protecció de dades (RGPD), estan habilitades per al tractament d'aquestes dades personals.

APARTAT 4.5.2.1 EXERCICI 2017 DIRECCIÓ GENERAL D'ATENCIÓ A LA INFÀNCIA I L'ADOLESCÈNCIA

a) Prestació del servei i inscripció en el RESES

Respecte la contractació i a les despeses reconegudes de l'any 2017, la Sindicatura de Comptes fa les observacions següents:

“El centre 48 va ser donat d'alta en el RESES amb posterioritat a la signatura del contracte inicial de la prestació del servei.”

Al·legació número 11.

El centre 48 (centre d'acolliment OIKIA/Misericòrdia) és un centre de titularitat pública que estava integrat dins del conjunt amb el centre d'Acollida Nostra Senyora de la Misericòrdia, ja que estan al mateix edifici. El centre d'Acollida Nostra Senyora de la Misericòrdia, es va donar d'alta al RESES en data 14 de març de 1991. Per tant, el centre d'acolliment OIKIA, en tant que formava part del centre d'acollida Nostra Senyora de la Misericòrdia, complia amb totes les condicions i requeriments materials mínims que han de complir els establiments on es presten aquests serveis.

b) Comunicació i presa en coneixement del Govern

Al·legació número 12.

La Sindicatura de Comptes fa la següent observació:

“Pel que fa a les pròrrogues de l'exercici, el 14 de març de 2017 el Govern de la Generalitat va prendre coneixement, a proposta de la consellera de Treball, Afers Socials i Famílies, que el DTASF no havia pogut formalitzar durant l'any 2016 els documents de les pròrrogues corresponents a l'any 2017 de diversos contractes i convenis del conjunt de serveis del departament. En aquesta comunicació es posava en coneixement del Govern el deute contret pel DTASF amb les entitats proveïdores des de l'1 de gener de 2017 fins a la formalització de la pròrroga corresponent, que va tenir lloc els mesos de abril i maig del 2017 i, per tant, encara no estaven formalitzades en el moment de la presentació d'aquell document al Govern.

La relació de contractes i convenis del document de comunicació al Govern incloïa 723 expedients amb una despesa prevista per 12 mesos de 558,87 M€; 25 d'aquests expedients, per 7,21 M€, corresponien a serveis prestats per compte de la DGAIÀ.

La disposició transitòria segona del Decret Llei 3/2016, del 31 de maig, de mesures urgents en matèria de contractació pública, esmentada en el document de comunicació, determinava que mentre no s'aprovés la normativa de desplegament de les formes no contractuals de la prestació dels serveis socials que regula la disposició addicional tercera d'aquesta mateixa norma, per garantir la continuïtat dels actuals contractes, convenis i autoritzacions per a la gestió dels serveis socials, els òrgans competents podrien utilitzar fórmules com ara la pròrroga, l'ampliació de terminis o qualsevol altra fórmula que permetés la legislació vigent, sempre que es justificqués en l'expedient.

Les causes adduïdes pel DTASF per no haver pogut formalitzar les pròrrogues eren la no disponibilitat de crèdit, a causa de la situació continuada de pròrroga pressupostària, i la dificultat de promoure expedients de despesa pluriennal. Tanmateix el pressupost del 2017 es va aprovar el 28 de març d'aquell any.”

Tal i com consta en tots els informes que es van portar a Govern, entre ells la memòria justificativa del Servei de Contractació i Patrimoni, s'informa que tant per raons de disponibilitat de crèdit, degut a la situació continuada de pròrroga pressupostària, com per la dificultat de promoure expedients de despesa pluriennal, el DTASF va veure augmentat, per a l'any 2017, el nombre d'expedients de pròrroga motivat per les noves contractacions de places de serveis socials que es van fer en el 2016. ([Annex 9](#))

Aquestes noves pròrrogues es van afegir a les pròrrogues de places recurrents. En aquest sentit, es va passar de 576 pròrrogues en el 2016 a 835 en el 2017 amb els mateixos recursos. Aquest fet va suposar no poder disposar de les pròrrogues signades amb anterioritat al 31 de desembre de 2016. Cal afegir també la circumstància que moltes pròrrogues provenien de contractes licitats en el 2016 i formalitzats en el darrer trimestre d'aquell any i, per tant, amb impossibilitat de tramitar la pròrroga dins de termini.

La prestació dels serveis de la xarxa de serveis socials d'atenció pública resulta imprescindible per tal de garantir l'atenció a les persones que es troben en situació de necessitat i vulnerabilitat i que tenen reconegut el dret subjectiu a rebre efectivament la prestació i a considerar com al seu domicili l'establiment residencial on viuen, d'acord amb la Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials.

La Disposició Transitòria Segona del Decret Llei 3/2016, de 31 de maig, de mesures urgents en matèria de contractació pública, estableix el següent:

“Atesos els principis d'atenció personalitzada i integral, arrelament de la persona a l'entorn d'atenció social, elecció de la persona i continuïtat en l'atenció i la qualitat, els concerts socials establiran fórmules que garanteixin la continuïtat en la prestació d'aquests serveis per part de les entitats que ja els prestaven a les persones usuàries. Mentre no s'aprovi la normativa de desplegament, per tal de garantir **la continuïtat dels actuals contractes**, convenis i **autoritzacions per a la gestió dels serveis socials**, els òrgans competents **podran utilitzar fórmules com la pròrroga, l'ampliació de terminis o qualsevol altra fórmula que permeti la legislació vigent**, sempre que es justifiqui en l'expedient.”

Aquest Decret Llei va suposar la incorporació a Catalunya de la figura del concert social. No obstant això, preveient la dificultat que podia tenir el desplegament reglamentari d'una figura novedosa com aquesta, i conscient dels efectes nefastos que podia tenir una interrupció en la prestació del servei, establí un règim transitori que tenia com a finalitat garantir la continuïtat dels serveis que en el moment de l'entrada en vigor del decret Llei (maig de 2016) s'estaven prestant en virtut de contractes, convenis o autoritzacions.

L'any 2016, el desplegament reglamentari no s'havia pogut encara dur a terme, per la qual cosa era necessari mantenir la vigència dels contractes i convenis imprescin-

dibles per a la prestació dels serveis de la xarxa de serveis socials d'atenció pública i el funcionament de l'activitat dels centres.

És a dir, el Decret Llei reconeixia fins i tot la possibilitat de gestionar serveis en base a simples autoritzacions. Aquesta possibilitat també la va reconèixer la mateixa LCSP, que en la seva exposició de motius estableix el següent:

“Por otra parte, debe señalarse que los poderes públicos siguen teniendo libertad para prestar por sí mismos determinadas categorías de servicios, en concreto los servicios que se conocen como servicios a las personas, como ciertos servicios sociales, sanitarios, incluyendo los farmacéuticos, y educativos u organizar los mismos de manera que no sea necesario celebrar contratos públicos, por ejemplo, mediante la simple financiación de estos servicios o la concesión de licencias o autorizaciones a todos los operadores económicos que cumplan las condiciones previamente fijadas por el poder adjudicador, sin límites ni cuotas, siempre que dicho sistema garantice una publicidad suficiente y se ajuste a los principios de transparencia y no discriminación.”

Si una norma amb rang de llei reconeix que el servei es podia prestar en virtut d'autoritzacions, res impediria que es pugui autoritzar a través d'una prorroga del contracte que s'estava prestant en el moment d'entrada en vigor del Decret Llei. I tot això al marge de les condicions de prorroga que ja establí la legislació de contractes. Perquè, cal recordar-ho, la disposició transitòria segona del Decret Llei no es dictava en matèria de contractació, sinó en matèria de concertació social. Per tant, es permetia la prorroga dels serveis que s'estaven prestant a la seva entrada en vigor com un mecanisme diferent als supòsits previstos a la legislació de contracte i per tant amb unes regles pròpies.

Si l'objecte del Decret Llei hagués estat només permetre la prorroga dels contractes en els termes de la legislació de contractes existent, no hauria estat necessària aquesta disposició transitòria. Però el cas és que el decret llei estava possibilitant el trànsit cap a una altra forma de provisió dels serveis no sotmesa a la legislació de contractes. I en aquest període de transició es preveia un mecanisme especial de prorroga aplicable a tots els contractes vigents en el moment de la seva entrada en vigor (maig de 2016).

Però és que a més, amb la mateixa voluntat de garantir la continuïtat dels serveis (imprescindible quan estem parlant de serveis socials que constitueixen la llar de les persones usuàries), el Decret Llei permetia també *“l'ampliació de terminis o qualsevol altra fórmula que permeti la legislació vigent”*. Deixant de banda les *“altres fórmules previstes per la legislació vigent”* (com seria el cas dels supòsits de prorroga previstos a la legislació de contractes), la possibilitat d'ampliar terminis que preveia el Decret Llei, inclòs el termini de vigència, permet concloure que permetia modificar el termini de vigència mentre no s'aprovés el desplegament reglamentari i s'implementés el nou sistema de concert, o com a mínim, mentre es formalitzaven les pròrrogues.

En qualsevol cas, atès que la tramitació administrativa dels expedients de prorroga es va demorar en el temps tant per raons de disponibilitat de crèdit, degut a la situació continuada de prorroga pressupostària, com per la dificultat de promoure expedients de despesa pluriennal, va ser necessari tramitar al Govern la presa de coneixement del deute contret amb les entitats proveïdores des de l'1 de gener de 2017 i fins a la formalització de les pròrrogues corresponents.

Per tant, el Govern prenia coneixement que les pròrrogues es formalitzarien de forma extemporànies sense més efectes jurídics.

Un cop es va aprovar el pressupost del 2017, en data 28 de març, es van anar formalitzant les pròrrogues que havien quedat pendents de signatura i que estaven emparada per les previsions de l'esmentada disposició transitòria del Decret llei 3/2016.

c) Resolució de la consellera de Treball, Afers Socials i Famílies

Al·legació número 13.

La Sindicatura de Comptes fa la següent observació:

“Al final de la relació de contractes i convenis del document de comunicació al Govern hi consta una nota que diu: “les concrecions i omissions en aquest annex que es puguin produir seran subsanables (sic.) mitjançant resolució de la consellera de Treball, Afers Socials i Famílies.”

El 15 de març del 2017, un dia després de la presa en coneixement per part del Govern del document del deute del Departament, la consellera va resoldre prendre coneixement del deute contret pel departament d'una nova relació de pròrrogues de convenis i contractes de la DGAIA que incloïa 153 expedients per un import addicional de 86,62M€ quantificats per 12 mesos.

Aquest document posa de manifest una mala gestió per part dels serveis administratius de la DGAIA i un ús massa extensiu de l'autorització prevista en el document de la comunicació al Govern, atès que la nota d'aquell document té un caràcter d'esmena d'errors, però no d'autorització per a una nova relació com la que es va tramitar.”

L'Acord de Govern va preveure que *“les concrecions i omissions en aquest annex (relació d'expedients i imports anuals) que es puguin produir seran subsanables mitjançant resolució de la Consellera de Treball, Afers Socials i Famílies”*.

Per tant, el fet que la consellera concretés, amb posterioritat, expedients i imports que no figuraven a l'Acord de Govern no constituïa una irregularitat, ans al contrari donava compliment al que prèvia el propi Acord del Govern, atès que l'Acord preveia que aquells serveis que no estaven inclosos en la relació inicial es podien incloure en posterioritat.

En aquest sentit l'Acord de Govern establia expressament:

“Les concrecions i omissions en aquest annex que es puguin produir seran subsanables mitjançant resolució de la consellera de Treball, Afers Socials i Famílies”

Per tant no existeix cap incompliment del que s'estableix en la comunicació de Govern de data 14 de març de 2017.

La responsabilitat d'elaborar aquest document va recaure entre diferents unitats del Departament.

d) Signatura de les pròrrogues

Al·legació número 14.

La Sindicatura de Comptes fa la següent observació:

“Les pròrrogues dels 10 expedients de l'exercici 2017 de la mostra fiscalitzada es van signar finalment entre els mesos d'abril i maig d'aquell any, amb efectes retroactius de l'1 de gener de l'any i, per tant, amb posterioritat a l'inici de la seva vigència (centres 6, 11, 12, 20, 22, 23, 26, 30, 39 i 44).

D'acord amb l'article 29.2 de la LCSP, les pròrrogues acordades per l'Administració s'han de formalitzar abans de la finalització de la vigència del contracte original o de la pròrroga vigent.”

Ens remetem a la resposta donada en l'apartat b de Comunicació i presa de coneixement del Govern del punt 4.5.2 sobre l'exercici 2017

Atès que no es va poder no poder disposar de les pròrrogues signades amb anterioritat al 31 de desembre de 2016, va ser necessari tramitar al Govern la presa de coneixement del deute contret amb les entitats proveïdores des de l'1 de gener de 2017 i fins a la formalització de les pròrrogues corresponents.

Per tant, el Govern prenia coneixement que les pròrrogues es formalitzarien de forma extemporània sense més efectes jurídics

Un cop es va aprovar el pressupost del 2017, en data 28 de març, es van anar formalitzant les pròrrogues que havien quedat, en el cas concret dels expedients seleccionats es van signar entre els mesos d'abril i maig d'aquell any.

e) Modificacions incloses en els documents de pròrroga.

Al·legació número 15.

La Sindicatura de Comptes fa la següent observació:

Tots els documents de pròrroga de l'exercici 2017 de la mostra fiscalitzada van incloure modificacions respecte al contracte original. Aquestes modificacions corresponien a les condicions econòmiques acordades per la DGAIA amb la FEDAIA el 6 de juny del 2016 (vegeu l'apartat 2.1).

Les modificacions més significatives incorporades en aquests documents van ser les següents:

- *Modificació del règim econòmic en relació amb el cobrament per les places no ocupades: En els plecs dels contractes inicials dels CA, CREI i CRAE s'establí que les places no ocupades es pagarien al 60% del preu de la plaça, amb un nombre limitat d'infraocupacions a pagar d'1 o 2 places, en funció de la capacitat del centre, en el cas de centres que no fossin CA. En la modificació introduïda en els documents*

de pròrroga, les places no ocupades van passar a pagar-se al 80% del preu estipulat de la plaça, i es va eliminar el límit del nombre de places existent als CA, CREI i CRAE.

- *Modificació del règim econòmic en relació amb el cobrament per les places sobreocupades dels CA: En els plecs dels contractes inicials s'establia que les places sobreocupades es pagarien al 30% del preu de la plaça. En la modificació introduïda en els documents de pròrroga, les sobreocupacions van passar a pagar-se al 100% del preu estipulat de la plaça. En els CRAE i CREI es va mantenir el pagament del 30% de les places sobreocupades, però es va eliminar la necessitat d'informe previ i qualsevol limitació del nombre de places.*

- *Modificació de places assignades als centres no previstes en els plecs inicials: En el centre 23 es va incrementar el nombre de places: de les 20 assignades en el contracte inicial es va passar a 25 en el document de pròrroga i modificació, aduint raons d'interès públic.*

Aquestes modificacions dels contractes inicials suposen alteracions significatives en el servei que es prestava i en el cost, i s'haurien d'haver licitat de nou els serveis mitjançant procediments de contractació que garantissin la lliure concurrència i el compliment dels principis de publicitat i transparència.”

En data 14 de gener de 2014 es va signar el “Document de mesures acordades amb el sector d'atenció a la infància i l'adolescència” per tal d'establir determinades mesures que permetessin millorar l'eficiència de la gestió i la concertació de places residencials per a infants i adolescents en situació de desemparament o guarda protectora.

Per continuar amb aquesta línia, en data 7 de juny de 2016, es va signar l'Acord pel qual es substitueixen les mesures acordades amb el sector d'atenció a la infància en data 14 de gener, i es fixen les mesures per l'any 2017 i les línies de treball per a consensuar un nou model eficient sostenible i centrar en les necessitats dels infants i adolescents atesos per l'any 2018.

Amb la finalitat d'implementar les mesures acordades en aquest darrer Acord, era necessari que els contractes a prorrogar per a l'any 2017 per a la gestió de places de la xarxa de serveis socials de l'àmbit de la infància i l'adolescència, contemplessin que determinats criteris es modifiquessin o s'incorporessin, com són:

- a) El tractament econòmic dels serveis
 - El manteniment pel 2017 els mòduls vigents i unificats per CRAE concertats fixats a l'any 2014
 - Nou tractament de les places no ocupades en els CA, CRAE i CREI. Es paga el 80% del mòdul sense límit de places
 - Nou tractament de les places sobreocupades
 - 4 30% del mòdul en CRAE i CREI
 - 5 80% en concepte de reserva del futur nadó en els centres maternals
 - 6 100% del preu del mòdul en els CA
 - Les necessitats educatives i sanitàries dels infants i els adolescents acollits en centres residencials han d'estar cobertes pels serveis sanitaris i educatius oferts per les respectives xarxes públiques, per la qual cosa el seu pagament només

es justifica de forma excepcional i justificada. Per això, en els casos de necessitats mèdiques o educatives especials es requerirà autorització del director general per a tramitar un expedient econòmic com a forma de cobertura d'aquesta necessitat.

b) L'aportació dels certificats negatius del registre central de delinqüents sexuals
En aquest sentit es modificava la clàusula de recursos humans per incorporar que l'empresa adjudicatària havia de comprovar que tot el seu personal que tingui contacte amb infants i/o adolescents no havia estat condemnat per sentència ferma per algun delictes contra la llibertat i indemnitat sexual, mitjançant l'aportació dels certificats negatius del Registre Central de delinqüents sexuals.

c) Augment o disminució de places
El Departament de Treball, Afers Socials i Famílies (DTSF), d'acord amb criteris d'eficiència, contenció pressupostària i adequació dels recursos contractats augmenta places en aquells centres on es dona una sobreocupació constant i minora places en aquells recursos on es dona una infraocupació constant, de forma que s'adequa les consignacions pressupostàries dels recursos amb l'ocupació real d'aquests

Les modificacions proposades, a banda de les adaptacions a la normativa i a acords previs entre el Departament i el sector, són de caràcter complementari a l'objecte principal del contracte, ja que no s'altera el funcionament ordinari del servei previst en el contracte, ja que es modificava els percentatges subjectes al règim d'infraocupació i sobreocupació, que són situacions excepcionals i puntuals.

La modificació de places responen a l'interès públic i trobarien el seu fonament en els articles 219, 107.1. e) i concordants del Reial Decret legislatiu 3/2011, de 14 de novembre, pel qual s'aprova el text refós de la llei de contractes del sector públic, que era la normativa vigent a l'exercici de 2017, així com en articles d'igual contingut recollits en normatives anteriors vigents en alguns dels contractes.

La modificació (ampliació o reducció) de les places contractes es pot tramitar en qualsevol moment de la vigència del contracte, procediment que la llei permet.

Es per aquest motiu, que les modificacions consensuades amb les entitats contractistes a través de la FEDAIA dels contractes relatius a Centres Residencials d'Acció Educativa respon a l'interès públic, així com a l'adaptació als nous requeriments legals o acords previs, de manera que es troba plenament emparada jurídicament, sense la necessitat de confeccionar una nova licitació dels contractes, ja que les modificacions s'aplicaven per igual a tots els serveis contractats i podia perjudicar l'estabilitat dels infants i adolescents acollits en els centres.

Per altra banda, fer notar que les modificacions no es feien en perjudici d'altres entitats que no haguessin participat als contractes, perquè, tal com ja s'ha exposat, un dels problemes que s'havia d'afrontar en aquest període era que no hi havia altres entitats amb la capacitat i la voluntat d'assumir la gestió d'aquests serveis.

S'aporten informes de l'Assessoria Jurídica de dates 7 d'octubre de 2016 i 14 de novembre de 2016 ([Annex 10](#)) que avala la legalitat d'aquestes modificacions sense haver de recórrer a noves licitacions.

f) Despesa reconeguda

Al·legació número 16.

La Sindicatura de Comptes fa la següent observació:

“D’acord amb els documents de les pròrrogues, l’import total contractat l’any 2017 dels centres de la mostra va ser de 20,91 M€. Tanmateix el conjunt de les obligacions reconegudes al llarg de l’exercici per la prestació dels serveis contractats va ser de 26,11 M€.

La despesa reconeguda per sobre dels imports adjudicats correspon a 9 dels 13 centres de la mostra i va ser de 5,26 M€.”

Ens remetem a les consideracions formulades en els apartats d’explicació del context social durant el període de fiscalització, així com els motius expressats en l’al·legació 9.

D’aquests 9 centres de la mostra, 6 són centres d’acolliment, 2 serveis dirigits majoritàriament a joves migrants estrangers no acompanyats i un CREI. Cal senyalar que el 2017 ja es pateixen les conseqüències derivades del fenomen migratori que col·lapsa el sistema de protecció existent fins al moment actual i que s’aguditzava en el 2018.

També cal diferenciar, de la mateixa manera que en la despesa executada del 2016, que les obligacions reconegudes no tenen perquè coincidir amb els imports dels contractes adjudicats, a més del motiu de la sobreocupació dels centres, pot incloure obligacions corresponents a anys anteriors, així com obligacions reconegudes d’un servei que correspon a un període de temps anterior a l’inici d’execució d’aquella adjudicació, com és el cas del CREI de Mas Ritort. En aquest cas, les obligacions reconegudes dels mesos de gener a abril, correspon a un contracte anterior. Pel que fa a l’IPI, l’import de les obligacions correspon al pagament del servei derivat de l’emergència, des del mes de gener fins a la formalització del nou contracte, mentre que l’import de 899.757 euros correspon a l’import adjudicat del contracte que es va formalitzar en el mes de desembre.

Ref.	Centre	Import adjudicat	Obligacions reconegudes d’exercici corrent	Obligacions anteriors signatura contracte	Obligacions d’exercicis anteriors	Diferència entre l’import adjudicat i les obligacions reconegudes del contracte	% desviació en motiu de sobreocupació
11	SAEJ Barcelona	1.234.667	1.621.110		5.301	-386.443	31,30%
12	Centre d’acolliment Coda 2	2.526.452	2.655.828		16.170	-129.376	5,12%
20	Centre d’acolliment Estels	1.738.701	1.693.387		14.760	45.314	0,00%
22	Centre d’acolliment Estrep	2.526.034	2.685.883		86.194	-159.849	6,33%
23	Centre d’acolliment Terres de l’Ebre	1.530.738	2.247.999		1.243	-717.261	46,86%
26	Centre d’acolliment Can Miralpeix	1.456.660	3.779.646		37.619	-2.322.986	159,47%

30	Centre d'acolliment Llar Garbí/Llevant	1.456.660	1.621.320		0	-164.660	11,30%
39	CRAE SOS Sant Feliu de Codines	1.781.620	1.777.303		0	4.317	0,00%
44	Centre d'acolliment Petit Coda	2.060.250	2.009.640		26.250	50.610	0,00%
48	Centre d'acolliment Oikia/Misericòrdia	905.131	1.578.011		0	-672.880	74,34%
49	CREI Mas Ritort	1.195.800	1.089.902	285.742	10.672	105.898	0,00%
56	Itineraris de protecció individualitzats	899.757	0	1.270.488	0	899.757	0,00%
	Totals	20.907.573					27,89%

L'import d'obligacions reconegudes superiors als imports adjudicats suposa una desviació d'una mitjana de 27,89%, que coincideix amb el concepte de sobreocupació que en aquesta anualitat va ser elevada per aquesta tipologia de centres, derivada del fenomen MENA.

Cal assenyalar que aquesta sobreocupació es va distribuir en els centres d'acolliment que existien en cada demarcació territorial, tot i que va ser més elevada en la demarcació territorial de Barcelona.

g) Servei d'acompanyament a joves tutelats i extutelats

Al·legació número 17.

La Sindicatura de Comptes fa la següent observació:

“La contractació del SAEJ (expedient 11) per a 63 joves, es va adjudicar el 2013 mitjançant un procediment obert al qual només es va presentar l'entitat adjudicatària.

La facturació de l'exercici 2017, entre estades normals i sobreocupació, va ser d'una mitjana mensual de 89 places, 26 places per sobre de la capacitat contractada.”

La prorroga del contracte del 2017 modifica l'apartat 9 del plec de de Prescripcions Tècniques que regulava la contractació de la gestió, en règim de concert, del servei d'acompanyament especialitzat per a 63 joves tutelats i extutelats (SAEJ) per incorporar el tractament de places no ocupades, sobreocupades, i supòsits especials, per adequar aquest contracte a la resta de serveis socials prestats, en analogia amb l'Acord signat amb la FEDAIA, el 7 de juny de 2016, pel qual es substitueixen les mesures acordades amb el sector d'atenció a la infància en data 14 de gener de 2014, i es fixen les mesures per l'any 2017 i les línies de treball per consensuar un nou model eficient sostenible i centrat en les necessitats dels infants i adolescents atesos per l'any 2018.

Per tant, aquesta casuística s'ajustava a dret, ja que el plec preveia la possibilitat d'ocupar més places de les inicialment les contractades i s'establí la manera de com s'havia de tractar. (Annex 11)

APARTAT 4.5.3.1 EXERCICI 2018 DIRECCIÓ GENERAL D'ATENCIÓ A LA INFÀNCIA I L'ADOLESCÈNCIA

Respecte la contractació i a les despeses reconegudes de l'any 2018, la Sindicatura de Comptes fa les observacions següents:

a) Comunicació i presa en coneixement del Govern

Al·legació número 18.

L'informe formula les observacions següents:

“Durant l'any 2018 el DTASF no va tramitar la formalització amb les entitats prestadores dels serveis del 62% de les pròrrogues dels contractes de prestació de serveis que haurien d'haver regulat les condicions del servei d'aquell exercici.

Per contra, a inicis del mes desembre del 2017, el Departament va tramitar un expedient de Proposta de comunicació al Govern dels compromisos econòmics que hauria de contraure el DTASF amb les entitats proveïdores de determinats contractes i convenis, imprescindibles per a la prestació de serveis de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública i el funcionament de l'activitat dels centres, des de l'1 de gener del 2018 fins a la formalització de les pròrrogues corresponents.

Aquesta proposta, amb el corresponent informe de la Intervenció General de la Generalitat del 21 de desembre del 2017, es va preparar per ser presentat per a la seva presa en consideració al Consell de Ministres del Govern de l'Estat. Tanmateix el Ministeri de Sanitat, Serveis Socials i Igualtat va determinar no tramitar-la.

L'informe de la intervenció va ser favorable, d'acord amb les consideracions següents: el caràcter imprescindible dels serveis prestats, evitar l'enriquiment injust de l'administració sense l'eximent de la necessitat de regularitzar els expedients tan aviat com fos possible, l'existència de crèdit pressupostari suficient en el pressupost prorrogat de l'exercici per recollir la despesa estimada en aquell document, la necessitat de la certificació de la despesa per l'Administració abans del seu pagament, i que la competència per autoritzar el pagament, d'acord amb el Reial decret 944/2017, del 27 d'octubre, havia estat assumida pel Consell de Ministres del Govern de l'Estat.

Atesa la negativa del Govern de l'Estat d'aprovar la proposta i atès que la prestació dels serveis no es podia paraitzar, el DTASF va tramitar de nou, el mes de gener del 2018, la proposta de comptabilització de les despeses.

La Intervenció General de la Generalitat va emetre un informe favorable sobre aquesta proposta amb les consideracions següents: atès que les despeses corresponents als serveis prestats no derivaven d'un acte o negoci jurídic que, segons el dret, generés l'obligació econòmica, es donava una de les situacions previstes en l'article 66 del TRLFPC, i tenia els efectes previstos en l'article 67.b d'aquell text ja que davant qualsevol objecció de la Intervenció, la resolució definitiva corresponia al Govern, i per evitar l'enriquiment injust de l'Administració o, si esqueia, la responsabilitat patrimonial de la Generalitat.

L'informe de la Intervenció advertia que davant del fet que els actes i negocis jurídics inclosos en l'annex de la comunicació al Govern tenien caràcter recurrent i que la mateixa situació ja es va donar en l'exercici anterior, els òrgans competents del departament havien de prendre les mesures necessàries perquè en exercicis futurs no es produís aquesta situació, i afegia que la manca de tramitació dels contractes o de les pròrrogues podia ser motiu per incórrer en un supòsit de responsabilitat establert en l'article 84, lletra c, del TRLFPC i en la disposició addicional vint-i-vuitena de la LCSP.

L'informe recomanava que per evitar situacions d'aquestes característiques era necessari analitzar els procediments emprats en la tramitació de les prestacions de serveis socials, amb la finalitat que fossin àgils i eficients. Es recomanava revisar els plecs de clàusules administratives i tècniques i, si esqueia, modificar-los perquè s'adaptessin a les previsions de la LCSP i, concretament, al que estableixen les disposicions addicionals trenta-tresena (contractes de subministraments i serveis en funció de les necessitats) i quaranta-setena (principis aplicables als contractes de concessió de serveis de l'annex IV i als contractes de serveis de caràcter social, sanitari o educatiu de l'annex IV).

D'acord amb els documents facilitats per la Intervenció General de la Generalitat, els contractes i convenis incorporats a la proposta i als imports de cadascun dels proveïdors, es van modificar a l'alça durant el període de desembre del 2017 fins al mes de maig del 2018. Així, el desembre del 2017 l'import total de l'expedient era de 456,84 M€, el mes de març del 2018 l'import previst era de 816,19 M€ i el mes de maig del 2018 de 819,58 M€.

Finalment, el 7 de juny del 2018, un cop format el nou Govern de la Generalitat, el Govern va prendre coneixement del contingut de la proposta i de les despeses generades a partir de l'1 de gener, segons el detall que constava en l'annex, que recollia la relació dels contractes i convenis que abastava l'expedient amb la previsió de les despeses previstes durant l'exercici 2018.

Un tercer informe favorable de la Intervenció General de la Generalitat, que acompanyava l'expedient de la presa en consideració del Govern, remetia a les consideracions efectuades en l'informe de la Intervenció General del 22 de gener del 2018, i afegia que es feia avinent que els increments successius de l'import a regularitzar posaven de manifest una evident manca de planificació i de coneixement pel mateix departament de l'univers de contractes, convenis o altres negocis que gestionava. Per això es demanava que es prenguessin, de forma immediata, les mesures adients per regularitzar aquesta situació, ja fos implementant processos àgils en l'organització o reconsiderant els procediments que s'utilitzaven. De l'anàlisi de la darrera llista de contractació de serveis es desprenia que molts d'ells no estaven vinculats directament al servei de les persones en situació de vulnerabilitat, sinó que eren contractes de serveis de caràcter recurrent, com podia ser vigilància d'una de les seus del Departament o contractes de manteniments o d'inspeccions de treball.”

Ens remetem a la resposta donada en l'apartat del context social, polític, econòmic i sanitari del període fiscalitat i, concretament, al punt sobre l'aplicació de l'article 155 CE i a l'al·legació núm. 12 respecte a l'exercici 2017.

Més enllà d'això, i pel que fa a l'exercici 2018, cal recordar que en aplicació de les mesures imposades pel Gobierno del Estado en el seu desplegament de l'article 155 de la Constitució espanyola, la principal responsabilitat orgànica en el Departament i, per tant, també en l'àmbit de la infància i l'adolescència era la Ministra de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, la qual, com a òrgan de contractació, tenia encomanades la signatura de les pròrrogues, i és la responsable última d'aquest àmbit competencial. Així ho disposava l'apartat Desè segon del Reial Decret 944/2017, de 27 d'octubre, pel qual es designa a òrgans i autoritats encarregades de donar compliment a les mesures dirigides al Govern i a la Administració de la Generalitat de Catalunya, autoritzades per acord del Ple del Senat, de 27 d'octubre de 2017, pel qual s'aproven les mesures requerides pel Govern, a l'empara de l'article 155 de la Constitució.

A la dificultat ordinària derivada del volum de la contractació del Departament de Treball, Afers Socials i Famílies, s'hi va afegir la complexitat en la tramitació en haver-se constituït els òrgans de contractació del Ministeri com a responsables d'aquests procediments, que requerien nova documentació, certificacions i informes que van provocar endarreriments dels expedients de contractació i de les pròrrogues de contractes. La manca de signatura d'aquests òrgans de contractació va impedir poder iniciar correctament l'1 de gener del 2018 tots els contractes i pròrrogues. Com a conseqüència d'això, es va tramitar la comunicació i presa en coneixement del Govern dels compromisos econòmics inclosos dels contractes, des de l'1 de gener de 2018 i fins a la formalització de les pròrrogues, comunicació que novament el Ministeri de Sanitat, Serveis Socials i Igualtat va determinar no tramitar, malgrat l'informe favorable de la Intervenció General. I no va ser fins al juny del 2018 quan, amb el Govern de la Generalitat restituit, es va poder prendre coneixement del contingut de la proposta.

Es pot veure, doncs, com des del Departament es van posar en marxa tots els procediments legals per donar cobertura als serveis que es prestaven però que la negativa del Ministeri un i altre cop, va impedir disposar dels contractes i de les pròrrogues signades en la data corresponent.

És cert que la Intervenció General, en els seus informes, recomanava analitzar els procediments emprats però no per una qüestió de legalitat sinó amb la finalitat que fossin àgils i eficients, atès el volum de contractació del Departament, i evitar haver de recórrer a comunicació de Govern per autoritzar la despesa d'aquells serveis que no s'havia arribat a signar la pròrroga a 1 de gener de l'exercici corrent.

El Departament va entomar aquest encàrrec i va estudiar les fórmules no contractuals emparades pel Decret Llei 3/2016, de 31 de maig, de mesures urgents en matèria de contractació pública, i fruit d'aquest anàlisi es van començar a tramitar ja en el 2019 les primeres Ordres d'acreditació i provisió de serveis socials, de manera que gradualment i de forma ordenada tots els serveis socials de la cartera de serveis que abans es tramitaven per la Llei de contractes.

Així, es van anar traspasant els diferents serveis de la cartera de serveis socials al règim jurídic de la concertació i de la gestió delegada. Amb aquest nou procediment s'agilitaven els tràmits i es reduïen els terminis des del seu inici fins a la seva finalització.

b) Signatura de les pròrrogues formalitzades

Al·legació número 19.

La Sindicatura de Comptes fa les observacions següents:

“La Sindicatura no té constància de la formalització de la pròrroga de l’any 2018 de 112 serveis. Així, doncs, durant tot l’exercici 2018 aquells serveis es van prestar sense cap document de formalització entre les parts de les condicions de la prestació del servei, excepte 5 expedients de la mostra (expedients 12, 26, 30, 44 i 48), amb els quals es va formalitzar el document de pròrroga del servei.

Les pròrrogues de 2 expedients de la mostra fiscalitzada es van signar finalment entre els mesos de juliol i setembre d’aquell any, amb efectes retroactius de l’1 de gener de l’any i, per tant, amb posterioritat a l’inici de la seva vigència (expedients 30 i 48).

D’acord amb l’article 29.2 de la LCSP, les pròrrogues acordades per l’Administració s’han de formalitzar abans de la finalització de la vigència del contracte original o de la pròrroga vigent.”

Ens remetem a la resposta donada en el punt anterior i en l’inici d’aquest document sobre els efectes de l’aplicació de l’article 155 de la CE, així com el que s’exposa a l’al·legació 12.

Com s’ha exposat en repetides ocasions, l’aplicació del mecanisme previst a l’article 155 CE va paraitzar i endarrerir els procediments a tramitar fins en el moment en que es van restaurar les institucions catalanes i es va poder constituir el nou Govern, que no va ser possible fins el mes de juny de 2018.

Es per aquest motiu que les pròrrogues no van ser formalitzades fins els mesos de juliol i setembre, malgrat haver-se intentat durant els darrers mesos del 2017 i els primers del 2018, sense poder obtenir la signatura del que llavors actuava com a òrgan de contractació, el Ministeri de Sanitat, Serveis Socials i Igualtat.

Pel que fa aquesta observació de 112 serveis dels quals la Sindicatura manifesta que no té constància de la pròrroga, atès que no els identifica, produeix indefensió i impedeix analitzar i al·legar de forma rigorosa.

No obstant això i sens perjudici d’un eventual retard en les seves formalitzacions, les pròrrogues que es van signar amb aquest endarreriment complien tots els requisits per poder prorrogar-se. Concretament es van poder formalitzar un total de 43 pròrrogues.

c) Despesa reconeguda

Al·legació número 20.

La Sindicatura de Comptes fa les observacions següents:

“D’acord amb els documents de les noves contractacions i de les pròrrogues dels serveis de la mostra fiscalitzada dels centres dels quals s’ha disposat d’informació, l’import total contractat l’any 2018 dels centres va ser de 65,67 M€. Tanmateix, el conjunts

de les obligacions reconegudes al llarg de l'exercici per la prestació dels serveis contractats d'aquests centres va ser de 76,63 M€.

La despesa reconeguda per sobre dels imports adjudicats corresponent a 20 dels 57 centres de la mostra amb la informació completa, va ser de 12,87 M€."

Ens remetem a les consideracions formulades en els apartats d'explicació del context social durant el període de fiscalització, així com els motius expressats en l'al·legació 9.

De la mateixa manera que va ocórrer durant el 2017 els centres residencials que van mostrar més situacions de sobreocupacions van ser els centres d'acolliment (només n'existia un per demarcació territorial).

Cal indicar en primer lloc que les dades del quadre 21 de l'informe de la Sindicatura és incomplet i en alguns casos amb alguna dada errònia. En concret manca informació sobre els imports adjudicats d'alguns serveis i, en altres casos, l'import adjudicat no és correcte perquè no ha tingut en compte les diverses emergències per contractar més places d'un determinat centre.

Tampoc s'ha tingut en compte que el total de les obligacions pot abastar obligacions corresponents a exercicis anteriors i, per tant, això ocasiona una conclusió diferent a la real.

Un cop diferenciades les obligacions reconegudes de l'exercici corrent 2018 dels exercicis anteriors i afegida la informació que mancava, el resultat és el següent:

Ref.	Centre	Import adjudicat	Import adjudicat revisat	Obligacions reconegudes exercici 2018	Obligacions d'exercicis anteriors	Diferència entre l'import adjudicat i les obligacions reconegudes del contracte	% desviació en motiu de sobreocupació	
61	Servei de primera acollida Sant Joan de Déu - Lleida	375.822	1.548.408	1.444.787	0	103.621	0,00%	E01-2018/ E03-2018-3/ E03-2018-4/ E03-2018-7-1/ E03-2018-7-2/ E03-2018-7-3/ E08-2018-4-11
67	Servei de primera acollida Mas d'en Blasi	348.273	348.273	308.593,14**	0	49.543	0,00%	Emergències E03-2018-8-2/ E03-2018-8-3
69	Servei de primera acollida Can Santoi	785.414	785.414	780.036	0	5.378	0,00%	
71	Servei de primera acollida Ebre	689.290	689.290	689.290	0	0	0,00%	
73	Servei de protecció d'emergència Kirikú	2.344.863	2.344.863	2.060.617	0	284.246	0,00%	
	Total mostra contractes per procediment d'emergència	4.543.661	6.238.656	5.795.869	0	442.787		
1	Servei de primera acollida Avinyonet	*	1.240.041	1.239.814	0	227	0,00%	

SINDICATURA DE COMPTES DE CATALUNYA — INFORME 3/2024

2	Servei de primera acollida Montsià	491.327	982.351	974.755	51.810	7.596	0,00%	Emergències 2017-E02-N1170 / E03-2018-9
3	Servei de primera acollida Santa Digna	*	993.121	983.598	0	9.523	0,00%	
4	Servei de primera acollida La Balca	*	993.121	982.805	163.933	10.317	0,00%	
5	Servei de primera acollida Gedi	*	1.655.202	1.655.202	140.579	0	0,00%	
6	CREI El Pedrenyal	1.595.105	1.595.105	1.470.340	1.237	124.765	0,00%	
7	CRAE Pere Quart	1.425.296	1.425.296	1.305.361	0	119.935	0,00%	
8	CRAE Residència Juvenil de Manresa	618.412	618.412	614.757	0	3.655	0,00%	
9	CRAE Elima	942.494	942.494	941.913	0	581	0,00%	
10	Centre per a discapacitats Residència Guru	589.592	589.592	589.592	0	0	0,00%	
11	Saej Barcelona	1.234.667	1.655.148	1.848.269	0	-193.121	11,67%	Inclou 44 places E-03/2018-2-4
13	CRAE Voramar	1.102.167	1.102.167	986.633	0	115.534	0,00%	
14	CRAE Hogar Santa Rosalia	1.102.169	1.102.169	1.024.308	0	77.861	0,00%	
15	CRAE Lo Carrilet	706.757	706.757	649.430	0	57.327	0,00%	
16	CRAE Lledoners	706.757	706.757	653.750	60.026	53.007	0,00%	
17	Masia Font Fregona	1.436.306	1.436.306	2.085.820	165.386	-649.514	45,22%	
19	Comunitat Terapèutica Santa Maria de Valldaura	1.635.200	1.635.200	1.551.088	138.320	84.112	0,00%	
20	Centre d'acolliment Estels	1.738.701	1.738.701	1.728.593	0	10.108	0,00%	
21	Centre d'acolliment La Dida	1.476.668	1.476.668	1.326.650	0	150.018	0,00%	
22	Centre d'acolliment Estrep	*	2.526.034	2.798.274	674.976	-272.241	10,78%	
23	Centre d'acolliment Terres de l'Ebre	1.692.946	1.692.946	3.744.843	0	-2.051.897	121,20%	
24	CRAE Llars Infantils Torre Vicens - Actua	1.393.992	1.393.992	1.382.524	55.205	11.468	0,00%	
25	CRAE Llar Vilanova	1.017.386	1.017.386	968.886	6.446	48.500	0,00%	
27	CRAE Can Tai	491.327	491.327	452.720	41.164	38.607	0,00%	
28	CRAE Vilobí	554.068	554.068	519.138	0	34.930	0,00%	
29	CRAE Salt	1.080.918	1.080.918	791.238	0	289.680	0,00%	
31	CRAE Xaloc	706.757	706.757	665.718	1.961	41.039	0,00%	
32	CRAE Fundació Busquets - Llars Infantils	1.385.704	1.385.704	1.269.034	0	116.670	0,00%	
33	CRAE Complex Maricel	1.271.733	1.271.733	1.264.625	0	7.108	0,00%	
34	CRAE Residència Bon Pastor	826.022	826.022	749.624	411	76.398	0,00%	
36	CRAE Llar Nova Esperança	974.995	974.995	961.453	0	13.542	0,00%	

SINDICATURA DE COMPTES DE CATALUNYA — INFORME 3/2024

37	CRAE El Mas	1.059.778	1.059.778	968.863	5.761	90.915	0,00%
38	CRAE Casa Sant Josep 1	1.583.662	1.583.662	1.583.619	0	43	0,00%
40	CRAE Residència Infantil La Pastoreta	1.425.296	1.425.296	1.424.721	0	575	0,00%
41	CRAE Llar Mare Esperança	662.585	662.585	649.635	0	12.950	0,00%
42	CRAE Residència Montserrat	795.101	795.101	785.964	0	9.137	0,00%
43	CRAE La Lluna / Lluna Jove	1.452.839	1.452.839	1.448.023	0	4.816	0,00%
45	CRAE Llar Juvenil Casa de la Caritat de Vic	442.194	1.102.169	1.099.614	0	2.555	0,00%
46	CRAE Codina	883.446	883.446	810.156	53.249	73.290	0,00%
47	CRAE Ball de Cavallets	883.446	883.446	880.275	0	3.171	0,00%
49	CREI Mas Ritort	1.588.336	1.588.336	1.573.351	0	14.985	0,00%
50	CREI La Ginesta	1.485.311	1.485.311	1.479.999	0	5.312	0,00%
51	CRAE Banyoles	491.327	491.327	490.411	0	916	0,00%
52	CRAE Les Garrigues	883.446	883.446	861.033	369.187	22.413	0,00%
53	CRAE Les Àligues	489.100	489.100	488.591	75.040	509	0,00%
54	CRAE Coloma	489.100	489.100	488.001	75.013	1.099	0,00%
55	Centre Terapèutic Ita Clínic Bcn, SCL	491.546	491.546	485.073	74.590	6.473	0,00%
56	Itineraris de protecció individualitzats	3.579.178	3.579.178	3.633.243	273.210	-54.065	1,51%
59	Centre d'acolliment Raïmat	1.318.844	1.318.844	1.486.897	147.634	-168.053	12,74%
60	CRAE Antoni Inglès	1.017.562	1.017.562	956.612	0	60.950	0,00%
	Serveis prorrogats sense formalització de la pròrroga	49.219.563,00	58.198.562	59.774.838	2.575.135	-1.576.276	
57	CREI El Guaret	983.163	1.473.168	1.337.304	0	135.864	0,00%
58	CRAE Llar Les Vinyes	1.520.298	1.520.298	1.552.788	0	-32.490	2,14%
12	Centre d'acolliment Coda 2	2.526.452	2.526.452	2.432.125	0	94.327	0,00%
26	Centre d'acolliment Can Miralpeix	1.456.660	1.456.660	2.511.308	0	-1.054.648	72,40%
30	Centre d'acolliment Llar Garbí/Llevant	1.632.587	1.632.587	4.056.532	0	-2.423.945	148,47%
44	Centre d'acolliment Petit Coda	2.060.250	2.060.250	2.028.715	1.435	31.535	0,00%
48	Centre d'acolliment Oikia	1.724.459	1.724.459	3.199.942	0	-1.475.483	85,56%
	Total noves adjudicacions i pròrrogues	11.903.869	12.393.874	17.118.714	1.435	-4.724.840	
	Total	65.667.093	76.831.092	82.689.421	2.576.570	-5.858.329	8,25%

** L'import de 821.138,91 euros corresponia a la suma de dues emergències expedients E03-2018-8-3 i E03-2018-8-2

L'import d'obligacions reconegudes superiors als imports adjudicats de la mostra seleccionada és de 5.858.329 euros enlloc dels 12,87 M que manifesta l'informe provisional i suposa una desviació d'una mitjana del 8,25%, tot i que en els centres o serveis que acollien als joves menors sols la desviació va ser més elevada, coincidint amb la situació de sobreocupació que en aquesta anualitat va col·lapsar el sistema de protecció d'infància en motiu del fenomen MENA.

d) Procediment d'encàrrec d'emergència

Al·legació número 21.

La Sindicatura de Comptes fa les observacions següents:

“Les resolucions d'encàrrec d'emergència es van fer d'acord amb els informes proposats elaborats per la directora de la DGAIA, en els quals es descrivia la situació de les arribades de menors dels darrers anys i s'indicaven les necessitats de places per cadascun dels serveis que prestava la DGAIA.

En aquestes resolucions, però, no s'establia un lligam entre els fets i les dades descrits en els informes previs i les places que es determinaven en cada resolució. Ni en els informes proposats, ni en les resolucions, no hi ha cap detall que permeti relacionar les dades d'un document i altre ni com es quantificaven les places necessàries a cobrir.

D'altra banda, ni en les resolucions ni en els informes proposats previs s'indicava com s'havien atorgat les places a cada centre. Els encàrrecs es van realitzar sense identificar les característiques dels centres a on s'havia de prestar el servei.”

Ens remetem al context explicat en anteriors apartats de l'informe sobre l'arribada massiva de joves migrats sols (JMS): entre els mesos d'agost i setembre del 2018 van arribar 1.173 joves i durant el període de juliol a octubre del 2018 en van arribar 2.087.

Davant d'aquesta arribada tota provisió de places resultava insuficient i, per tant, s'anaven proveint les places a mesura que es disposava d'entitats disposades a gestionar aquests recursos i quan es localitzava l'establiment adequat per a donar atenció als joves.

Es per això que els informes feien referència a les dades d'arribades que no tenien perquè coincidir amb les places que es proveïen en cada resolució d'emergència. Eren moltes més les arribades de joves que la capacitat per obtenir locals i entitats que els poguessin atendre. És per això que s'anaven formalitzant resolucions d'emergència a mesura que es disposava d'efectius i que les dades de referència dels diferents informes i documents eren les globals.

En els encàrrecs d'emergència es recollia el nombre de places que s'encarregaven per a cadascuna de les tipologies de serveis al ritme que les entitats proveïdores disposaven d'espais adequats i equips de professionals per poder atendre els joves, tenint en compte la gran demanda de professionals i que el mercat laboral no generava suficients recursos humans.

Pel que fa a les característiques d'aquests serveis, com ja hem explicat, estan descrites en la Cartera de Serveis Socials, també en el cas de serveis experimentals, que estan inscrits com a tals en la cartera.

e) Justificació de la prestació del servei mitjançant procediment d'emergència

Al·legació número 22.

La Sindicatura de Comptes fa les observacions següents:

“D'acord amb l'article 113 del TRLCSP i l'article 120 de la LCSP, la contractació mitjançant el procediment d'emergència estarà justificada quan l'Administració hagi d'actuar de manera immediata a causa de fets catastròfics, de situacions que suposin un perill greu o de necessitats que afectin la defensa nacional.

En el cas de l'increment de l'entrada de joves migrants no acompanyats no es va donar cap d'aquests motius. D'acord amb l'informe justificatiu de la contractació pel procediment d'emergència del director de la DGAIA, del 6 de juliol del 2017, l'increment del nombre de joves migrants es va posar de manifest, de forma constant, durant tot l'any 2016, amb un increment respecte a l'any 2015, d'un 81,40%.

D'acord amb aquestes dades, l'increment de les necessitats de places no es va produir de forma sobtada i, per tant, la DGAIA hauria d'haver planificat les necessitats de contractació de noves places de forma més acurada. En cas de necessitats més immediates, hauria pogut utilitzar el procediment d'urgència previst en l'article 119 de la LCSP, que, amb una reducció dels terminis de la tramitació, permet mantenir els principis de publicitat i concurrència.”

Al respecte d'aquesta observació, cal posar de manifest que el volum d'arribades depèn de diversos factors aliens a la DGAIA i sobre els quals no exerceix cap mena de control i que, per tant, fa impossible preveure quants joves arribaran en un moment determinat per poder-ne planificar els recursos necessaris. El fet que un any s'hagi produït un nombre determinat d'arribades de joves menors migrants no acompanyats no significa que l'any següent se segueixi el mateix comportament i per això la planificació esdevé gairebé impossible.

El control fronterer i la competència de la planificació de la immigració correspon a l'Estat i Catalunya disposa de la competència en matèria de primera acollida de les persones immigrades, integració social i econòmica i participació social. Per tant, l'únic que podia fer la DGAIA era prestar atenció i acollir a tots els menors migrants no acompanyats amb els recursos disponibles o els que podia anar posant en funcionament, sota diferents procediments legals, però no planificar aquesta arribada.

I pel que fa al procediment emprat, i en contra del que opina la Sindicatura que considera que no es justificava el procediment d'emergència i que s'hauria d'haver usat el d'urgència, dir que l'obligació que té la DGAIA de prestar l'atenció immediata als JMS que estan a Catalunya, no era viable mitjançant la contractació o provisió de serveis pel tràmit d'urgència, ja que la reducció de terminis no era suficient per poder obrir nous recursos de forma immediata. Tot i que el procediment d'urgència és més àgil que l'ordinari, no ho és de forma suficient en aquest cas, com ja hem explicat a bas-

tament, atès que aquest requereix un mínim de 4 mesos de tramitació, temps excessiu per donar resposta a la situació generada. I, si bé és veritat que el procediment d'urgència permet mantenir els principis de publicitat i concurrència, ens remetem també a tot el que ja s'ha explicat sobre la dificultat per trobar proveïdors disposats a prestar aquests serveis, tots els que van tenir la suficient capacitat i recursos materials i humans van entrar en aquest procés, que es va explicar i del qual es va aconseguir la màxima concurrència.

Cal recordar que en una provisió ordinària, les entitats no tenien capacitat de generar un nombre important de places de manera simultània, perquè no trobaven espais, els ens locals no ho facilitaven, ans el contrari obstaculitzaven obertures i, a més el mercat laboral no disposava de professionals suficients

Fins l'any 2017, la tramitació de la contractació pel procediment d'emergència estava regulada pel Reial Decret legislatiu 3/2011, de 14 de novembre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de Contractes del Sector Públic (TRLCSP). En el seu article 113 establia el següent:

“Artículo 113. Tramitación de emergencia.

1. Cuando la Administración tenga que actuar de manera inmediata a causa de acontecimientos catastróficos, de situaciones que supongan grave peligro o de necesidades que afecten a la defensa nacional, se estará al siguiente régimen excepcional:

a) El órgano de contratación, sin obligación de tramitar expediente administrativo, podrá ordenar la ejecución de lo necesario para remediar el acontecimiento producido o satisfacer la necesidad sobrevenida, o contratar libremente su objeto, en todo o en parte, sin sujetarse a los requisitos formales establecidos en la presente Ley, incluso el de la existencia de crédito suficiente. El acuerdo correspondiente se acompañará de la oportuna retención de crédito o documentación que justifique la iniciación del expediente de modificación de crédito.

b) Si el contrato ha sido celebrado por la Administración General del Estado, sus Organismos autónomos, entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social o demás entidades públicas estatales, se dará cuenta de dichos acuerdos al Consejo de Ministros en el plazo máximo de sesenta días.

c) Simultáneamente, por el Ministerio de Economía y Hacienda, si se trata de la Administración General del Estado, o por los representantes legales de los organismos autónomos y entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, se autorizará el libramiento de los fondos precisos para hacer frente a los gastos, con carácter de a justificar.

d) Ejecutadas las actuaciones objeto de este régimen excepcional, se procederá a cumplimentar los trámites necesarios para la intervención y aprobación de la cuenta justificativa, sin perjuicio de los ajustes precisos que se establezcan reglamentariamente a efectos de dar cumplimiento al artículo 49 de la Ley General Presupuestaria.

e) El plazo de inicio de la ejecución de las prestaciones no podrá ser superior a un mes, contado desde la adopción del acuerdo previsto en la letra a). Si se excediese este plazo, la contratación de dichas prestaciones requerirá la tramitación de un procedimiento ordinario.

Asimismo, transcurrido dicho plazo, se rendirá la cuenta justificativa del libramiento que, en su caso, se hubiese efectuado, con reintegro de los fondos no invertidos. En

las normas de desarrollo de esta Ley se desarrollará el procedimiento de control de estas obligaciones.

2. Las restantes prestaciones que sean necesarias para completar la actuación acometida por la Administración y que no tengan carácter de emergencia se contratarán con arreglo a la tramitación ordinaria regulada en esta Ley.”

I a partir del 9 de març de 2018 per la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de Contractes del Sector Públic (LCSP), que a l'apartat 1 de l'article 120 recull en termes idèntics el supòsit habilitant per poder utilitzar la figura del contracte d'emergència:

*1. Cuando la Administración tenga que actuar de manera inmediata a causa de acontecimientos catastróficos, de **situaciones que supongan grave peligro** o de necesidades que afecten a la defensa nacional, se estará al siguiente régimen excepcional:*

*a) El órgano de contratación, **sin obligación de tramitar expediente de contratación**, podrá ordenar la ejecución de lo necesario para remediar el acontecimiento producido o satisfacer la necesidad sobrevenida, o contratar libremente su objeto, en todo o en parte, sin sujetarse a los requisitos formales establecidos en la presente Ley, incluso el de la existencia de crédito suficiente. En caso de que no exista crédito adecuado y suficiente, una vez adoptado el acuerdo, se procederá a su dotación de conformidad con lo establecido en la Ley General Presupuestaria.*

b) Si el contrato ha sido celebrado por la Administración General del Estado, sus Organismos Autónomos, Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social o demás entidades públicas estatales, se dará cuenta de dichos acuerdos al Consejo de Ministros en el plazo máximo de treinta días.

c) El plazo de inicio de la ejecución de las prestaciones no podrá ser superior a un mes, contado desde la adopción del acuerdo previsto en la letra a). Si se excediese este plazo, la contratación de dichas prestaciones requerirá la tramitación de un procedimiento ordinario.

d) Ejecutadas las actuaciones objeto de este régimen excepcional, se observará lo dispuesto en esta Ley sobre cumplimiento de los contratos, recepción y liquidación de la prestación.

En el supuesto de que el libramiento de los fondos necesarios se hubiera realizado a justificar, transcurrido el plazo establecido en la letra c) anterior, se rendirá la cuenta justificativa del mismo, con reintegro de los fondos no invertidos.

2. Las restantes prestaciones que sean necesarias para completar la actuación acometida por la Administración y que no tengan carácter de emergencia se contratarán con arreglo a la tramitación ordinaria regulada en esta Ley.”

Per tant, el TRLCSP i l'LCSP requereixen com a supòsit habilitant per utilitzar aquesta figura que es tracti de situacions que, cumulativament:

- Concorrin esdeveniments catastròfics, situacions de perill greu o necessitats que afectin la defensa nacional.
- Requereixin actuar de manera immediata.

Doncs bé, en el cas que ens ocupa, concorre aquesta situació de perill greu que requereix la normativa de contractació pública per a poder utilitzar el procediment d'emergència.

La LDOIA distingeix entre la situació de risc del menor i la situació de desemparament, essent aquesta segona una situació molt més greu que la primera. La situació de risc es dona quan el desenvolupament i el benestar de l'infant o l'adolescent es veuen limitats o perjudicats per qualsevol circumstància personal, social o familiar, sempre que per a la protecció efectiva de l'infant o l'adolescent no calgui la separació del nucli familiar (art. 102.1). En canvi, la situació de desemparament es dona quan als menors els manquen els elements bàsics per al desenvolupament integral de la personalitat, sempre que per a llur protecció efectiva calgui aplicar una mesura que impliqui la separació del nucli familiar (105.1), incloent, entre d'altres, la desatenció física o psíquica greu o l'abandonament (105.2).

En el cas de menors que es trobaven és obvi que ens trobàvem en el segon cas, és a dir, davant una situació de desemparament. La situació requeria trobar un lloc d'acolliment per als menors i calia fer-ho de manera immediata en interès dels menors. I, tenint en compte la saturació del sistema, no era possible fer-ho. Per altra banda, era imprevisible l'evolució (a priori no se sabia quan duraria el flux d'arribades, ni quina seria la seva intensitat). Per tant concorria la situació de "perill greu" que requerien tant el TRLCSP com la LCSP per a poder utilitzar el procediment d'emergència.

I en aquest sentit, cal recordar que l'article 15 de la LDOIA estableix el principi de prioritat pressupostària de l'atenció i la protecció dels menors:

"Article 15. Prioritat pressupostària

1. Els poders públics, en l'àmbit de llurs competències, han de donar prioritat en llurs pressupostos a les activitats d'atenció, formació, promoció, reinserció, protecció, integració, lleure i prevenció dels infants i els adolescents.

2. Els poders públics han d'adoptar amb caràcter urgent les mesures necessàries per a evitar que el contingut essencial dels drets dels infants i els adolescents resti afectat per la manca de recursos adaptats a llurs necessitats.

3. Les prestacions de serveis i econòmiques necessàries per a complir les mesures de protecció dels infants o els adolescents en situació de risc o desemparament tenen el caràcter de prestacions garantides als efectes establerts per la Llei 12/2007, de l'11 d'octubre, de serveis socials."

L'únic procediment que en aquells moments es podia emprar era el d'emergència, considerant que sí es donaven els supòsits previstos a la TRLCSP i a la LCSP, atès que no donar recursos habitacionals i convivencials a aquests joves generava una situació de perill greu. Qualsevol menor d'edat que arriba d'un altre país, en les condicions que arriba i que ho fa sol, està en una situació de desemparament i de perill greu si no és atès de forma immediata.

Per tant, només amb el procediment d'emergència va permetre oferir l'atenció immediata i d'obligat compliment per la DGAIA, dels menors estrangers migrats sols. No es pot deixar cap menor d'edat sense aquesta protecció pel risc i perill que implica per la seva integritat física i psíquica. Per això, considerem que el caràcter de greu perill es donava en aquests moments i era el que avalava el procediment de les emergències que es van tramitar, com a mecanisme excepcional previst legalment, atès que l'arribada massiva de joves migrats sols a Catalunya era una situació excepcional i d'emergència humanitària, i en conseqüència requeria d'aquest mecanisme.

APARTAT 4.5.4 EXERCICI 2019 DIRECCIÓ GENERAL D'ATENCIÓ A LA INFÀNCIA I L'ADOLESCÈNCIA

De la fiscalització dels centres de la mostra seleccionada, la Sindicatura de Comptes fa les observacions següents:

a) Procediment d'emergència

Al·legació número 23.

La Sindicatura de Comptes fa l'observació següent:

“Durant l'exercici 2019 el conseller del DTAF va dictar 7 resolucions de declaració d'emergència, emparades en l'article 15 de l'Ordre TSF/9/2019, per adjudicar serveis a 105 nous centres per a 764 places d'allotjament i per 13,88 M€.

L'article 15 esmentat preveia la possibilitat de provisió d'emergència dels serveis necessaris, però aquesta provisió només es podia fer de forma excepcional.

La Sindicatura considera que la utilització per part de la DGAIA del recurs de la provisió mitjançant el procediment de declaració d'emergència per proveir nous serveis durant l'any 2019 queda lluny de l'excepcionalitat prevista en la norma, en vista del nombre de nous centres i de places contractades per aquest procediment.”

El fet que s'haguessin creat molts serveis durant el 2018 no volia dir que al 2019 no fos necessària l'obertura de nous serveis, ja que es mantenia un volum d'arribades important i els joves que havien ingressat en el sistema de protecció durant els anys anteriors es mantenien sota la tutela de la DGAIA. Per aquest motiu el sistema de protecció de la infància seguia col·lapsat.

Sobre l'observació de la utilització del tràmit d'emergència ens tornem a remetre a l'explicació donada en l'al·legació 22, on es justifica la concurrència dels requisits establerts a la LCSP per poder emprar el procediment d'emergència, amb l'afegit que, fent-se ressò de la problemàtica que ja s'ha exposat més amunt derivada de l'allau d'arribades de menors que s'havia estat produint, l'Ordre TSF/9/2019 va preveure expressament la possibilitat d'utilitzar la figura de la contractació d'emergència.

En concret, l'article 15 de l'Ordre TSF/9/2019 establí el següent:

“Article 15

Provisió d'emergència dels serveis socials en l'àmbit de l'atenció a la infància i l'adolescència

*Excepcionalment, amb la justificació de la necessitat de proporcionar una atenció immediata a les persones **en situació d'urgència social i vulnerabilitat, en casos en què es doni un perill greu per la seva vida o integritat**, es pot fer una provisió d'emergència dels serveis necessaris mitjançant resolució de la persona titular del Departament de Treball, Afers Socials i Famílies.*

En tot cas, la provisió d'emergència d'aquests serveis s'ha de regularitzar en la convocatòria de la tipologia dels serveis que correspongui següent, que s'ha de

publicar en el termini màxim de sis mesos a comptar des de la resolució que acorda l'emergència.”

És a dir, la regulació general del procediment d'emergència establert a la LCSP, al qual ja ens hem referit més amunt, va ser concretada per l'Ordre TSF/9/2019, que permetia la seva utilització per atendre les persones “*en situació d'urgència social i vulnerabilitat, en casos en què es doni un perill greu per la seva vida o integritat*”. I aquest era sens dubte el cas en el que ens trobàvem en aquell període pel que fa als menors d'edat que es trobaven sols i en situació de desemparament si no eren atesos de forma immediata.

b) Regularització de les provisions d'emergència

Al·legació número 24.

La Sindicatura de Comptes fa les observacions següents:

“Els encàrrecs d'emergència de l'exercici 2019 es van dictar basant-se en l'article 15 de l'Ordre TSF/9/2019, que estableix que, en tots els casos, la provisió per declaració d'emergència d'aquests serveis s'ha de regularitzar en la convocatòria següent de la tipologia dels serveis que correspongui, que s'ha de publicar en el termini màxim de 6 mesos a comptar des de la resolució que acorda l'emergència.

La regularització dels serveis proveïts per emergència durant l'exercici 2019 es va fer l'any 2020 a partir de l'Ordre TSF/40/2020, de l'15 d'abril. En tots els casos es va superar el termini màxim de 6 mesos des de la data de publicació de la resolució d'emergència del 2019.”

La regularització dels serveis proveïts per emergència requereix la tramitació ordinària dels serveis mitjançant convocatòria pública de provisió.

Per tramitar la convocatòria de provisió és necessària la certificació de l'existència de crèdit que acrediti que es podran assumir els compromisos contrets.

Atès que l'any 2019 s'estava per segon any consecutiu en situació de pròrroga pressupostària, DGAIA no disposava del crèdit suficient per poder tramitar aquesta convocatòria abans de finalitzar el termini de 6 mesos, a comptar des de la resolució d'emergència.

Per fer front a les noves necessitats es va haver de recórrer al Departament d'Economia per obtenir més crèdit provinent dels fons de contingència.

Ens trobàvem doncs en una situació molt complexa per la necessitat d'obertura de nous serveis derivat de l'arribada de joves migrants sols, que es sumaven als joves que havien arribat durant els anys anteriors, a la que s'afegia la dificultat de la seva gestió per la manca de crèdit inicial.

Aquest desajust pressupostari es veu clarament amb els imports corresponents al crèdit inicial i el crèdit definitiu del pressupost del 2019:

ANUALITAT	PRESSUPOST INICIAL	PRESSUPOST DEFINITIU
2019	221.946.438,52	331.521.814,31

Finalment, aquestes emergències es van regularitzar a l'empara de l'Ordre TSF/40/2020, de 15 d'abril, mitjançant el procediment de l'adaptació prevista a la disposició addicional primera de l'esmentada Ordre.

c) Identificació dels centres

Al·legació número 25.

La Sindicatura de Comptes fa l'observació següent:

“La identificació dels centres tractats durant el període fiscalitzat, en la majoria dels casos, es diferent en els document administratius i registres que utilitza la DGAIA, atès que s'utilitza el número d'expedient, que varia en funció dels tràmits administratius que segueixi el centre al llarg del període que presta el servei, o el número d'identificació fiscal del proveïdor, que pot ser comú a un conjunt de serveis diferents.

Aquest fet posa de manifest una manca d'uniformitat en els identificadors dels centres que dificulta la seva gestió.

De tota la documentació administrativa revisada per a la fiscalització només en 1 sol cas, s'utilitza el codi del RESES, que individualitza i identifica de manera única al llarg de tota la relació amb el DTASF el centre i servei a què fa referència la resolució.”

La DGAIA utilitza un únic codi per identificar el servei que està proveït durant tot el període de vigència d'aquella provisió. Aquest codi fa referència a la resolució per la qual es va proveir el servei (R.ADAPT-XXXX, o R-PROVIS-XXX, EO-XXX) i és invariable i no subjecte a les diferents anualitats.

No obstant, el Departament està immers en un pla de transformació digital que contempla, entre d'altres millores, automatitza la tramitació i execució de la provisió i facturació dels serveis socials.

d) Document de sol·licitud d'adaptació

Al·legació número 26.

La Sindicatura de Comptes fa l'observació següent:

“Per obtenir l'adaptació d'entitats proveïdores de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública, d'acord amb el que determinava l'Ordre TSF/9/2019, les entitats havien de fer la sol·licitud a través del formulari corresponent que constava en el portal corporatiu.

De les dades de la sol·licitud introduïdes al portal es pot fer una impressió del formulari corresponent. Tanmateix, la impressió del formulari no inclou la data en què es va fer la sol·licitud, dada que és imprescindible per determinar si la sol·licitud es va fer dins el període establert per l'Ordre que regula les adaptacions.”

El que determina si una sol·licitud per mitjans electrònics entra en termini o fora de termini, no pot ser mai una data escrita en el text del formulari, perquè el que cal tenir en compte és la data de registre de la sol·licitud dins del sistema o plataforma específica habilitada per aquella tramitació.

D'aquesta data, en té coneixement l'Administració així com el propi interessat i per tant no ha de generar cap tipus de problema o dubte per la seva verificació.

Aquesta informació ja es va remetre a la Sindicatura i es va acreditar amb la captura d'imatge de la data i hora d'entrada de les sol·licituds d'adaptació a la plataforma electrònica de suport d'aquesta tramitació. ([Annex 12](#))

e) Comunicació i presa en coneixement del Govern

Al·legació número 27.

La Sindicatura de Comptes fa les observacions següents:

“Tot i que l'Ordre TSF/9/2019 facilitava els tràmits per a l'adaptació de les persones i entitats proveïdores de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública que, fins al moment de la publicació de l'Ordre, prestaven serveis, la DGAIA va continuar utilitzant 26 centres amb els quals havia formalitzat un contracte en anys anteriors, però amb el període de vigència del contracte ja finalitzat i amb els quals no es va signar cap document que regulés la prestació del servei.

La despesa d'aquests centres es va pagar a partir de comunicacions de presa en coneixement del Govern de la Generalitat del reconeixement extrajudicial de crèdit. En aquestes comunicació es posava en coneixement del Govern el deute contret pel DTASF, per un total de 10,01 M€.

La causa adduïda per la Secretaria d'Infància, Adolescència i Joventut del DTASF en l'informe justificatiu de la tramitació de l'expedient era que no s'havien pogut formalitzar les pròrrogues o l'adaptació dels serveis per l'increment d'arribades de migrats, fet que havia impactat en la quantitat de provisió de places i serveis de la DGAIA, de tal manera que el volum de contractacions es va veure incrementat i, en conseqüència, no es van poder formalitzar o regularitzar, en la data prevista, els contractes i resolucions imprescindibles per executar-les.”

Ens remetem a les consideracions formulades a les al·legacions 12 i 18.

El procés d'adaptació de les persones i entitats proveïdores de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública, es va fer de forma gradual i progressiva.

A l'empara de l'Ordre TFS/9/2019 es van adaptar tots aquells serveis concertats que complien els requisits previstos en les mateixes, i per tant aquells serveis que no complien no es van poder adaptar, però que per interès general, van seguir prestant els serveis amb les mateixes condicions que es prestaven fins que van tancar o bé es van regularitzar mitjançant un altre instrument jurídic.

Es el cas de les cases d'infants que no es van incloure en el punt 9 de la disposició addicional primera com a serveis que es podien acollir a l'adaptació al règim del con-

cert social i que es van proveir de forma ordinària a través de l'Ordre TFS/40/2020, o els serveis residencials de gestió delegada que fins a la publicació de la Resolució TSF/947/2021, de 31 de març, de convocatòria per a la provisió de serveis socials de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública en l'àmbit de la infància i l'adolescència, en règim de concert social, i per a l'adaptació al règim jurídic del concert social i de la gestió delegada, no es van poder adaptar. Finalment alguns serveis no van passar el procés d'adaptació perquè estava previst el seu tancament.

APARTAT 4.5.5.1 EXERCICI 2020 DIRECCIÓ GENERAL D'ATENCIÓ A LA INFÀNCIA I L'ADOLESCÈNCIA

De la fiscalització dels centres de la mostra la Sindicatura de Comptes fa les observacions següents:

a) Període de vigència de l'acreditació dels centres

Al·legació número 28.

La Sindicatura de Comptes fa les observacions següents:

“Les resolucions per a la l'adaptació de persones i entitats proveïdores de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública de l'any 2020 van establir que l'adaptació de tots els centres que no feien serveis experimentals (servei de primera acollida i atenció integral i servei de protecció) era per un període de vigència de 5 anys.

Tanmateix, l'article 6.1 de l'Ordre TSF/40/2020 especifica que l'acreditació dels serveis havia de tenir la vigència de 4 anys, prorrogable tàcitament cada 2 anys.

La resolució d'adaptació del 17 de juliol del 2020 va establir que la vigència de l'adaptació del centre 84, Servei de protecció d'emergència Mas Coll de Dalt, era per un període de 5 anys.

No obstant això, l'apartat 11 de la disposició addicional primera de l'Ordre TSF/40/2020 especifica que l'acreditació del centre per prestar aquest tipus de servei té la vigència d'un any des de la resolució d'adaptació, prorrogable expressament per períodes màxims d'un any.

Per tant, la vigència de les adaptacions mencionades en les resolucions no era l'establerta en la normativa que les regulava.”

Per una banda, l'informe exposa que les resolucions d'adaptació dictades l'any 2020, a l'empara de l'Ordre TSF/40/2020 van establir una adaptació per un període de 5 anys, mentre que l'acreditació havia de tenir la vigència de 4 anys prorrogable tàcitament cada dos anys i amb una vigència màxima de 10 anys.

Per altra banda, indica que les adaptacions o acreditacions dels centres que van prestar serveis d'IPI a l'empara de l'Ordre TSF/9/2019 com a serveis d'emergència tenien només una vigència d'1 prorrogable expressament per un any fins a un màxim de 10 anys.

Analitzarem separatament les dues qüestions:

a) Adaptacions a l'empara de l'Ordre TSF/40/2020

Si bé és cert que l'article 6.1 de l'Ordre TSF/40/2020 establí que l'adaptació s'atorgava per un període inicial de 4 anys, no és menys cert que es preveia una pròrroga tàcita cada dos anys.

És a dir, la pròpia Ordre permetia que, sense cap decisió posterior de la Generalitat, l'adaptació es prorrogués de manera tàcita, sense que es superés el termini màxim de 10 anys. Si es podia prorrogar tàcitament, és a dir, sense cap intervenció de l'administració, quins efectes invalidants pot tenir que l'administració opti per pronunciar-se expressament sobre la possibilitat de prorrogar l'adaptació un any més, sempre que es respecti el límit màxim de 10 anys? És a dir, d'acceptar-se el plantejament que es fa a l'informe de la sindicatura s'estaria censurant el fet que l'administració hagi allargat expressament el termini respectant el termini màxim, però en canvi es validaria que aquest termini de 4 anys s'hagués perllongat de manera tàcita, és a dir sense la intervenció de ningú. Òbviament no es tractaria en cap cas d'un motiu de nul·litat de ple dret.

Però a més, cal tenir en compte encara dos elements addicionals:

Per una banda, la Disposició transitòria del Decret 142/2010, d'11 d'octubre, pel qual s'aprova la Cartera de Serveis Socials 2010-2011, que establí un règim d'acreditació automàtica per a les entitats inscrites al RESES:

“Entitats acreditades

Pel que fa al previst a l'article 5 d'aquest Decret, i mentre no s'aprovi el Decret d'acreditació d'entitats previst a l'article 70 de la Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials, s'entendran acreditades:

a) Les entitats inscrites al Registre d'entitats, serveis i establiments socials, si compleixen les clàusules administratives i les prescripcions tècniques per contractar amb l'Administració de la Generalitat segons la tipologia de serveis socials.

b) Les entitats col·laboradores de les prestacions de determinats serveis, a l'empara de les Ordres dictades pel departament competent en matèria de serveis socials.”

Per tant, fins l'aprovació del Decret 69/020 de 14 de juliol, d'acreditació, concert social i gestió delegada en la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública, les entitats inscrites al RESES si complien els plecs de clàusules dels contractes es consideraven acreditades.

Per altra banda, i això no és menys important, cal tenir en compte que el mateix any 2020 va entrar en vigor el Decret 69/2020, de 14 de juliol, d'acreditació, concert social i gestió delegada en la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública. L'apartat segon de la Disposició transitòria del Decret 69/2020 establí el següent:

“—2 Les entitats de serveis socials privades acreditades per prestar serveis de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública, en virtut de les resolucions dictades pel depar-

tament competent en matèria de serveis socials durant els exercicis 2017, 2018, 2019 i 2020, així com les institucions col·laboradores d'integració familiar acreditades a l'empara del Decret 337/1995, de 28 de desembre, sobre l'acreditació i el funcionament de les institucions col·laboradores d'integració familiar i de les entitats col·laboradores d'adopció internacional, mantenen la seva condició i segueixen acreditades per ser entitats proveïdores de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública en el règim jurídic que regula aquest Decret, durant el període de quatre anys a comptar de la seva entrada en vigor, prorrogable tàcitament cada dos anys, fins a un màxim de 10 anys. Un cop transcorregut aquest termini, cal iniciar un nou procediment d'acreditació."

D'acord amb això, les adaptacions fetes durant els anys 2017 a 2020 mantien la seva vigència i s'establia expressament que la seva vigència seria de 4 anys a comptar des de la seva entrada en vigor, prorrogables tàcitament i amb una durada màxima de 10 anys. Per tant, qualsevol deficiència de la resolució d'adaptació pel que fa al termini de vigència, quedaria esmenada per aquest nou règim.

Per tant, a partir del Decret 69/2020, la durada de totes aquelles adaptacions quedava establerta en 4 anys, com a conseqüència no ja de les resolucions inicials d'adaptació sinó del que preveia el Decret 69/2020.

I això seria aplicable també respecte el servei de protecció d'emergència Mas Coll de Dalt, al qual es refereix expressament l'apartat 4.5.5.1.a) de l'informe, atès que l'esmentada disposició transitòria del Decret 69/2020 no distingeix entre uns i altres serveis.

b) Adaptacions de serveis a l'empara de l'Ordre TSF/9/2019

Pel que fa a les adaptacions o acreditacions dels centres que van prestar serveis d'IPI de primera acollida i atenció integral o els serveis experimentals als quals es refereix l'apartat 10 de l'Ordre TSF/9/2019, és cert que, d'acord amb l'apartat 10 de la disposició addicional primera de l'Ordre tenien només una vigència d'1 any prorrogable expressament per un any fins a un màxim de 10 anys. Però cal tenir en compte que al mes de juliol de 2020 es va aprovar el Decret 69/2020. I tal com hem exposat, l'apartat 2 de la seva disposició transitòria, ja va establir que les adaptacions fetes a durant els anys 2017 a 2020 (incloent també aquelles a les quals es referia l'apartat 10 de l'Ordre TSF/9/2019) mantien la seva vigència i s'establia expressament que la seva vigència seria de 4 anys a comptar des de la seva entrada en vigor, prorrogables tàcitament i amb una durada màxima de 10 anys. Per tant, com en el cas anterior, qualsevol deficiència de la resolució d'adaptació pel que fa al termini de vigència, quedaria esmenada per aquest nou règim.

No obstant aquesta pròrroga expressa es va fer i s'ha tramés a la Sindicatura de Comptes per correu electrònic i es va penjar a la carpeta compartida del DRIVE. ([Annex 13](#))

b) Serveis amb període de vigència d'un any

Al·legació número 29.

La Sindicatura de Comptes fa les observacions següents:

“La disposició addicional primera de l'ordre TSF/19/2019 estableix que el període de vigència de les acreditacions de les resolucions d'adaptació de persones i entitats proveïdores de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública dels centres que presten els serveis d'IPI, de primera acollida i atenció integral als adolescents menors d'edat no acompanyats, i de protecció d'emergència era d'1 any, prorrogable expressament per períodes d'1 any, fins a un màxim de 10 anys.

Tanmateix, la DGAIA no ha facilitat a la Sindicatura cap document que acrediti expressament la pròrroga per a l'any 2020 dels centres de la mostra números 5, 56, 61, 62, 63, 70, 71, 73 i 75. Aquests centres van continuar prestant serveis l'any 2020.”

La DGAIA sempre ha facilitat tota la documentació requerida i justament aquesta documentació es va tornar a enviar mitjançant correu electrònic i es va penjar en la carpeta del drive compartit, tal com s'ha exposat en l'al·legació 28 ([Annex 13](#))

c) Període de vigència màxim dels centres acreditats en les resolucions d'adaptació

Al·legació número 30

La Sindicatura de Comptes fa les observacions següents:

“L'article 6.2 de les ordres TSF/9/2019 i TSF/40/2020 indicava que la vigència màxima de l'acreditació, incloses les pròrrogues, no podia ser superior a 10 anys.

Les resolucions d'adaptació fan referència a la possibilitat de les pròrrogues dels serveis, però no especifiquen el termini màxim de vigència de 10 anys de les acreditacions.”

Les resolucions d'adaptació fan referència a la normativa que regula aquell procediment i per tant, no és necessari i imprescindible transcriure en la resolució totes les condicions que prevegin les Ordres.

d) Procediment d'emergència

Al·legació número 31

La Sindicatura de Comptes fa les observacions següents:

“Durant l'exercici 2020 el conseller del DTAF va dictar 7 resolucions de declaració d'emergència, emparades en l'article 15 de l'Ordre TSF/40/2020, per adjudicar serveis a 70 nous centres per a 573 places d'allotjament i per 7,72 M€.

L'article 15 esmentat preveia la possibilitat de provisió d'emergència dels serveis necessaris, però aquesta provisió només es podia fer de forma excepcional.

La Sindicatura considera que la utilització per part de la DGAIA del recurs de la provisió d'emergència per proveir serveis durant l'any 2020 queda lluny de l'excepcionalitat prevista en la norma, en vista del nombre de nous centres i de places contractades per aquest sistema.”

Ens remetem als fets exposats pel que fa al context sanitari de l'inici d'aquest document i a les al·legacions 22 i 23, on es justifica la concurrència dels requisits establerts a la LCSP per poder emprar el procediment d'emergència, amb l'afegit que, fent-se ressò de la problemàtica que ja s'ha exposat més amunt derivada de l'allau d'arribades de menors que s'havia estat produint, i tal com ja havia fet l'Ordre TSF/9/2019 a la qual ja ens hem referit, l'Ordre TSF/40/2020 també va preveure expressament la possibilitat d'utilitzar la figura de la contractació d'emergència.

L'article 15 de l'Ordre TSF/40/2020, també establia:

"Article 15

Provisió d'emergència dels serveis socials en l'àmbit de l'atenció a la infància i l'adolescència

*Excepcionalment, amb la justificació de la necessitat de proporcionar una atenció immediata a les persones en **situació d'urgència social i vulnerabilitat, en casos en què es doni un perill greu per la seva vida o integritat**, es pot fer una provisió d'emergència dels serveis necessaris mitjançant resolució de la persona titular del Departament de Treball, Afers Socials i Famílies.*

En tot cas, la provisió d'emergència d'aquests serveis s'ha de regularitzar en la següent convocatòria de la tipologia dels serveis que correspongui i que s'ha de publicar en el termini màxim de nou mesos a comptar de la resolució que acorda la provisió de l'emergència."

Per tant, el TRLCSP i l'LCSP requereixen com a supòsit habilitant per utilitzar aquesta figura que es tracti de situacions en que, cumulativament, concorren les circumstàncies següents:

- Es tracti d'esdeveniments catastròfics, situacions de perill greu o necessitats que afectin la defensa nacional.
- Requereixin actuar de manera immediata.

Doncs bé, en el cas que ens ocupa, concorria aquesta situació de perill greu que requereix la normativa de contractació pública per a poder utilitzar el procediment d'emergència. A més, aquesta situació va ser concretada per les Ordres TSF/9/2019 i TSF/40/2020, que permetien expressament la utilització del procediment d'emergència per atendre les persones "*en situació d'urgència social i vulnerabilitat, en casos en què es doni un perill greu per la seva vida o integritat*". I aquest era sens dubte el cas en el que ens trobàvem en aquell període.

I en aquest període encara hi havia un altre element afegit, que també va justificar la utilització de procediments d'emergència en altres àmbits. A finals del 2019 va aparèixer el virus de la COVID-19 que va provocar durant el primer trimestre del 2020 milers de contagis generant una situació de perill que en el cas de NNA acollits en centres es veia agreujada per la convivència en comunitat.

En aquesta situació d'alarma sanitària es van dictar resolucions d'emergència que tenien per objectiu la creació de noves places que permetien el compliment de les

mesures de prevenció i protecció següents per evitar el contagi massiu per la COVID-19 entre els menors acollits dins dels centres de la DGAIA. Això venia justificat per:

- El fet que molts recursos tinguessin totes les places ocupades (i fins hi tot tinguessin sobreocupacions) feia que en cas de què hi hagués algun cas positiu per Covid-19 dintre d'un centre residencial o tant sols que un infant hagués de fer quarantena (per exemple, per ser contacte estret company de classe) fos molt difícil o directament impossible fer els aïllaments que correspondria.
- El fet que molts recursos tinguessin totes les places ocupades (i fins hi tot tinguessin sobreocupacions) comportava que fos molt més difícil garantir les mesures de prevenció i protecció davant la Covid-19, especialment, el manteniment de les distàncies físiques.
- La convivència d'infants i adolescents podia comportar que els adolescents (amb major possibilitat d'incidència de patir la COVID-19) pogués contagiar-se i pogués introduir el virus en un centre on convivia amb infants així com als professionals que en tenien cura.
- Els centres més grans, amb un número d'infants i adolescents més elevat, augmentaria per una banda les probabilitats de contagi, i per altra banda la seva capacitat d'expansió del brot.

Amb aquesta obertura de nous serveis per emergències (especialment PILS) s'aconsegua descongestionar els centres existents, facilitant l'aplicació de mesures de prevenció i protecció establertes per sanitar dins dels centres residencials de DGAIA i a la vegada es complia amb les recomanacions del Departament d'Economia de posar en marxa serveis amb un cost econòmic menys elevat.

e) Comunicació i presa en coneixement del Govern

Al·legació número 32

La Sindicatura de Comptes fa les observacions següents:

“Durant l'any 2020 la DGAIA va tramitar 6 comunicacions per a la presa en consideració del Govern de reconeixement del deute que incloïen 9,72 M€ de despesa corresponent a serveis prestats per compte de la DGAIA. Una part d'aquesta despesa correspon a 12 centres que durant aquell any van tramitar la sol·licitud d'adaptació, sol·licitud que no es va resoldre fins al mes de novembre o desembre d'aquell any

La causa adduïda per la Secretaria d'Infància, Adolescència i Joventut del DTASF en l'informe justificatiu de la tramitació de l'expedient era que no s'havien pogut formalitzar les pròrrogues o l'adaptació d'aquests serveis per l'increment d'arribades de migrants que havia impactat en la quantitat de provisió de places i serveis de la DGAIA, de tal manera que el volum de contractacions es va veure incrementat i, en conseqüència, no es van poder formalitzar o regularitzar, en la data prevista, els contractes i resolucions imprescindibles per la seva execució.

La Sindicatura no troba justificat aquest procediment per mantenir la prestació del servei, tota vegada que durant aquell exercici les ordres TFS/9/2019 i TFS/40/2020

possibilitaven l'acreditació i adaptació dels centres i, de forma excepcional, la contractació dels serveis per emergència.”

Ens remetem a les consideracions formulades a les al·legacions 12, 18 i 27.

A l'empara de les Ordres TFS/9/2019 i TFS/40/2020 es van adaptar tots aquells serveis concertats que complien els requisits previstos en les mateixes, i per tant aquells serveis que no complien no es van poder adaptar i per tant van seguir prestant els serveis amb les mateixes condicions que es prestaven fins que van tancar o bé es van regularitzar mitjançant un altre instrument jurídic.

En el cas de les cases d'infants no es van incloure en el punt 9 de la disposició addicional primera com a serveis que es podien acollir a l'adaptació al règim del concert social i es van proveir de forma ordinària a través de l'Ordre TFS/40/2020. Els serveis residencials de gestió delegada fins a la publicació de la Resolució TSF/947/2021, de 31 de març, de convocatòria per a la provisió de serveis socials de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública en l'àmbit de la infància i l'adolescència, en règim de concert social, i per a l'adaptació al règim jurídic del concert social i de la gestió delegada, no es van poder adaptar.

f) Centres que van continuar prestant serveis el 2020 a partir de comunicacions al Govern

Al·legació número 33

La Sindicatura de Comptes fa les observacions següents:

“Durant el 2020, 9 centres que durant el 2019 no van sol·licitar l'adaptació establerta en l'Ordre TSF/9/2019 i van prestar el servei sense cap document administratiu que el regulés, van continuar prestant el servei l'any 2020 sense sol·licitar l'adaptació prevista en l'Ordre TSF/40/2020. D'aquest, 4 van ser baixa del servei al llarg de l'any 2020, 2 d'ells a 1 de desembre del 2020.

Tanmateix, d'acord amb el punt 7 de la disposició addicional primera de l'Ordre TSF/9/2019 els serveis d'aquest centres s'havia de continuar prestant però no podien ser objecte de pròrroga, i, per tant, no es podien prestar més enllà de l'any 2019.”

El cert es que la no concreció d'aquesta conclusió genera una clara indefensió perquè es desconeix a quins 9 centres s'està referint.

En qualsevol cas, l'afirmació que no van sol·licitar l'adaptació d'acord amb l'Ordre TSF/9/2019, per si sola no evidencia cap irregularitat, atès que no exclou que l'hagin pogut obtenir per altres vies. Ens remetem sobre això al que ja hem exposat més amunt.

Per altra banda, d'aquesta afirmació inclosa a les conclusions de l'informe tampoc es desprèn necessàriament que aquestes entitats no poguessin prestar serveis a partir de 2019, perquè l'apartat 7 de la disposició addicional primera de l'Ordre TSF/9/2019, només exclou que puguin ser objecte de pròrroga però no en determina la vigència.

g) Emergències consecutives no regularitzades

Al·legació número 34

La Sindicatura de Comptes fa les observacions següents:

“La prestació del servei del centre 66 es va instrumentalitzar inicialment mitjançant una provisió d'emergència de l'any 2019. Aquesta provisió d'emergència, d'acord amb l'Ordre TSF/9/2019, havia de ser regularitzada en una convocatòria posterior de provisió del servei que havia de ser publicada en un termini màxim de 6 mesos.

El servei prestat pel centre 66 durant l'any 2020 no va ser regularitzat en una convocatòria de provisió sinó que el 19 de desembre del 2019 es va dictar una nova provisió d'emergència per a tot l'any 2020.”

L'adaptació de les entitats proveïdores de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública es va fer de forma gradual, així doncs a l'empara de l'Ordre TSF/9/2019 només es van poder adaptar les tipologies de serveis indicats en el punt 9 de la disposició addicional primera en règim de concert social, entre aquests no es trobava el DAI. No va ser fins la publicació de la Resolució TSF/947/2021, de 31 de març, de convocatòria per a la provisió de serveis socials de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública en l'àmbit de la infància i l'adolescència, en règim de concert social, i per a l'adaptació al règim jurídic del concert social i de la gestió delegada, que es van adaptar aquells serveis que s'estaven prestant en règim de gestió delegada, com va ser el cas del centre 66 que correspon al Dispositiu d'Atenció Immediata (DAI).

III. 2.4.18 EFECTES JURÍDICS

En aquest apartat l'informe es refereix tant als efectes de la no formalització en termini de pròrroques respecte la prestació de serveis, com els efectes respecte de les adaptacions atorgades els anys 2019 i 2020. Ens hi referirem separatament:

a) Respecte els efectes en la prestació del servei

Ja hem exposat a les al·legacions 12, 18, 27 i 32 la justificació de la manca de pròrroga expressa en alguns serveis, per la qual cosa no cal tornar a insistir en això.

Malgrat això, l'informe de la Sindicatura de Comptes considera que la formalització de la pròrroga un cop ja havia transcorregut el termini inicial de vigència del contracte constitueix una causa de nul·litat de ple dret a l'empara de la lletra e) de l'article 47.1 de l'LPAC, en considerar-ho un supòsit d'acte dictat prescindint totalment i absolutament del procediment legalment establert.

Ara bé, cal tenir en compte que es tracta de prorrogues que actualment ja no estan vigents. I en aquest punt no pot deixar d'assenyalar-se el caràcter excepcional de la revisió d'ofici.

En aquest sentit, la doctrina de la Comissió Jurídica Assessora en els seus dictàmens ha establert de manera reiterada aquest caràcter excepcional de la revisió d'ofici. Serveixi per tots el recull de la seva doctrina que efectua el dictamen 298/2023:

“La potestat de revisió d’ofici és una manifestació del privilegi de l’autotutela administrativa i permet expulsar del món jurídic els actes administratius que presenten vicis de legalitat especialment greus (per tots, Dictamen 312/2018). Es tracta d’una tècnica excepcional, contrària al principi d’intangibilitat dels actes administratius, i, com a tal, s’ha d’analitzar des dels aspectes formals i materials (per tots, Dictamen 290/2018). La naturalesa excepcional de la potestat de revisió d’ofici és expressió coherent del també caràcter excepcional que té la nul·litat de ple dret dins de la institució de la invalidesa, atès que, en el dret administratiu, la regla general és l’anul·labilitat dels actes administratius contraris a l’ordenament jurídic, de manera que només és procedent la nul·litat absoluta en els casos expressament previstos en la llei (Dictamen 312/2018).

Del caràcter excepcional de la potestat administrativa de revisió d’ofici es deriven un seguit de conseqüències, ja indicades per aquesta Comissió (Dictamen 379/2019). D’entrada, aquesta potestat només es pot exercitar en els supòsits taxats expressament previstos en l’ordenament jurídic, en concret, en la hipòtesi que hi concorrin les causes de nul·litat de ple dret recollides actualment en l’article 47 de l’LPAC (entre d’altres, dictàmens 314/2018 i 329/2018).

En segon terme, escau sempre una interpretació estricta sobre la procedència de la revisió i, per tant, de l’abast de les causes de nul·litat previstes legalment i l’apreciació en el cas concret. En efecte, la salvaguarda del principi de seguretat jurídica i l’estabilitat necessària dels actes administratius i de les relacions jurídiques que se’n deriven imposen una interpretació acurada i estricta dels vicis de nul·litat, de manera que s’impedeixi la desnaturalització de la figura de la nul·litat absoluta (Dictamen 290/2018).

En tercer lloc, la declaració de nul·litat que comporta la revisió exigeix de l’Administració una justificació adequada, de manera que només és possible després d’una anàlisi congruent i un raciocini i una reflexió basats en els antecedents de fet i el dret aplicable (Dictamen 290/2018).

La Comissió ha tingut ocasió d’afirmar que el caràcter excepcional de la revisió d’ofici també implica, necessàriament, i en quart lloc, emprar amb caràcter prioritari les altres vies normatives que permetin revertir les irregularitats detectades. En altres paraules, si el legislador ha ofert una alternativa per a restablir la legalitat infringida presumptament, aquesta s’ha d’adoptar amb caràcter prioritari a la via de la revisió d’ofici (Dictamen 329/2018).

Finalment, la Comissió ha recordat l’existència de límits legals a l’exercici de la potestat de revisió, en concret, els límits recollits actualment en l’article 110 de l’LPAC, segons el qual les facultats de revisió no es poden exercir quan, per prescripció d’accions, pel temps transcorregut o per altres circumstàncies, l’exercici d’aquestes resulti contrari a l’equitat, a la bona fe, al dret dels particulars o a les lleis (Dictamen 314/2018).”

Certament, l’article 110 de l’LPAC, en regular els límits de la revisió d’ofici estableix el següent:

“Les facultats de revisió que estableix aquest capítol no es poden exercir quan, per

prescripció d'accions, pel temps transcorregut o per altres circumstàncies, el seu exercici sigui contrari a l'equitat, a la bona fe, al dret dels particulars o a les lleis.

En el cas que ens ocupa no hi ha hagut desviació de poder, atès que s'ha utilitzat la figura de la pròrroga per a la millor consecució de l'interès públic, concretat en la protecció de l'interès dels menors que es trobaven en situació de risc. La mesura va perseguir només garantir la continuïtat de la prestació dels serveis, fent efectiu un dels principis essencials com és la garantia de la continuïtat dels serveis públics. I tot això, amb el control i la fiscalització per part de la intervenció del Departament pel que fa a la utilització de fons públics.

En segon lloc, no hi ha hagut apropiació indeguda de recursos públics, ni per part de funcionaris i càrrecs públics, ni per part de terceres persones o entitats.

En tercer lloc, tampoc s'han utilitzat els recursos per a finalitats il·lícites.

En quart lloc, no s'ha perjudicat els drets de terceres persones. Podria ser aquest el cas si s'hagués utilitzat la pròrroga per esquivar la normativa de contractes i afavorir determinades entitats. Però ha quedat a bastament demostrat amb el que ja s'ha exposat en aquest escrit que en el cas que ens ocupa no hi havia terceres entitats perjudicades, perquè precisament el problema era que davant l'allau de menors que calia protegir, no hi havia prou entitats amb mitjans adequats per poder-los acollir.

En cinquè lloc, tal com ja s'ha posat de manifest, l'actuació de la DGAIA es va realitzar d'acord amb els requeriments que es van formular tant des del Síndic de Greuges, com des del Deganat dels Jutjats de Barcelona, com des de la Fiscalia (que va obrir diligències d'investigació que finalment van ser arxivades). No es podia exigir al personal funcionari i alts càrrecs que tenien aquesta responsabilitat desatendre els menors i desobeir aquests requeriments. Ans al contrari, caldria un reconeixement explícit de l'esforç i la dedicació que van esmerçar en trobar solució a una situació tan difícil. Per què, no ho oblidem, si no s'hagués seguit prestant el servei, els menors haurien quedat desatesos. Davant aquesta tessitura, de deixar d'atendre els menors i desentendre's de la seva protecció o be optar per seguir prestant el servei, garantint-ne la continuïtat per evitar posar els menors en risc, no pot acabar sancionant-se amb nul·litat de ple dret l'actuació duta a terme, amb bon criteri, per garantir la protecció dels menors

En sisè lloc, s'ha de tenir en compte que es tracta de pròrroques que ja s'han executat, amb la qual cosa fins i tot si se n'acabés acordant la nul·litat, no s'alteraria la realitat. Les entitats gestores dels serveis potser haurien de retornar la contraprestació rebuda, però és obvi que, tal com reconeix l'informe de la Sindicatura, si s'obliga a retornar la contraprestació rebuda, caldria indemnitzar també en la revisió d'ofici per tal d'evitar un enriquiment injust (de fet, ja va ser aquest el motiu pel qual, per evitar l'enriquiment injust, el Govern va haver de prendre coneixement de les quantitats derivades de la prestació de serveis) tal com es deriva de l'article 42.1 LCSP. I pel que fa al benefici industrial, s'ha de tenir en compte dos elements addicionals: per una banda la Comissió Jurídica Assessora ha declarat que si be és un concepte que no s'ha d'incloure a la prestació realitzada, també s'hauria d'incloure en la indemnització derivada del mateix procediment de revisió d'ofici (dictàmens 131/2020, 272/2020 i 42/2024). Per altra banda, en un cas com el que ens ocupa, la contraprestació a les entitats proveï-

dores, per regla general en l'àmbit de la infància entitats sense afany de lucre, ve determinada pel cost de referència establert a la cartera de serveis socials i les seves actualitzacions.

Finalment, cal tenir en compte que, a banda de la repercussió en el normal funcionament del servei públic que podria tenir una mesura com la que es proposa a l'informe, la revisió seria contrària a la bona fe de les entitats que van acceptar seguir prestant els serveis en tot moment de bona fe. I seria contrari també a la bona fe de les persones treballadores que, per tal de donar compliment als requeriments dels jutjats i del ministeri fiscal van optar per la fórmula que en aquella situació permetia garantir de la millor manera la continuïtat dels serveis. Altrament no hauria estat possible garantir l'atenció continuada i adequada dels menors.

En un cas com el que ens ocupa, en el qual no hi ha hagut desviació de poder, en què no hi ha hagut apropiació indeguda de recursos públics, ni utilització dels mateixos per a finalitats il·lícites, ni consta que s'hagi perjudicat els drets de terceres persones o entitats afectades i en què totes les parts han actuat amb bona fe, utilitzar la via de la revisió d'ofici es presenta com una via clarament desproporcionada, contrària a l'equitat i la bona fe, i que no permetria millorar, respecte la situació actual, la consecució, en millor mesura de l'interès públic.

Finalment, per concloure, destacar que tots els serveis de l'àmbit de la infància i l'Adolescència, previstos en la cartera de serveis, estan actualment tots aprovionats d'acord amb el Decret 69/2020, de 14 de juliol, d'acreditació, concert social i gestió delegada en la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública i l'Ordre TSF/218/2020, de 16 de desembre, per a la provisió dels serveis de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública i les diferents convocatòries de provisió publicades.

RESOLUCIÓ TSF/947/2021, de 31 de març, de convocatòria per a la provisió de serveis socials de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública en l'àmbit de la infància i l'adolescència, en règim de concert social, i per a l'adaptació al règim jurídic del concert social i de la gestió delegada.

RESOLUCIÓ TSF/1534/2021, de 18 de maig, de convocatòria per a la provisió de serveis socials de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública en l'àmbit de la infància i l'adolescència, en règim de concert social, i per a l'adaptació al règim jurídic del concert social i de la gestió delegada.

RESOLUCIÓ DSO/3078/2021, d'11 d'octubre, de convocatòria per a la provisió de serveis socials de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública en l'àmbit de la infància i l'adolescència, en règim de concert social i de gestió delegada.

RESOLUCIÓ DSO/3080/2021, de 13 d'octubre, de convocatòria per a la provisió de serveis socials de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública en l'àmbit de la infància i l'adolescència, en règim de gestió delegada.

RESOLUCIÓ DSO/2160/2022, de 7 de juliol, de convocatòria per a la provisió de serveis socials de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública en l'àmbit de la infància i l'adolescència, en règim de concert social.

RESOLUCIÓ DSO/3570/2022, de 15 de novembre, de convocatòria per a la provisió de serveis socials de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública en l'àmbit de la infància i l'adolescència, en règim de concert social.

RESOLUCIÓ DSO/795/2023, de 8 de març, de convocatòria per a la provisió de serveis socials de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública en l'àmbit de la infància i l'adolescència, en règim de concert social i gestió delegada.

RESOLUCIÓ DSO/2726/2023, de 21 de juliol, de convocatòria per a la provisió de serveis d'unitat integrada d'atenció a infants i adolescents víctimes d'abusos sexuals (Barnahus), en règim de concert social.

RESOLUCIÓ DSO/3050/2023, de 5 de setembre, de convocatòria per a la provisió de serveis socials de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública en l'àmbit de la infància i l'adolescència, en règim de concert social.

RESOLUCIÓ DSO/3602/2023, de 17 d'octubre, de convocatòria per a la provisió del servei públic del telèfon de la infància (Infància respon), en règim de gestió delegada

b) Respecte dels efectes en les resolucions d'adaptació/acreditació

En aquest apartat, l'informe exposa també que, atesa la manca de pròrroga expressa dels instruments en virtut dels quals prestaven serveis, les entitats afectades no gaudien dels requisits habilitadors per quedar acreditades d'acord amb les Ordres TSF/9/2019 i TSF/40/2020 amb la qual cosa les resolucions serien nul·les de ple dret i haurien de ser objecte de revisió d'ofici.

L'apartat 1 de la disposició addicional primera de l'Ordre TSF/9/2019 establí el següent:

“1. Les persones físiques o jurídiques privades que a l'entrada en vigor d'aquesta Ordre estiguin prestant els serveis en col·laboració amb la Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública en l'àmbit de l'atenció a la infància i l'adolescència que es detallen a l'apartat 9 d'aquesta disposició en virtut de contractes, resolucions o altres instruments jurídics amb finançament públic no subjectes al règim de subvencions, es poden acollir, amb una sol·licitud prèvia, al règim jurídic que regula aquesta Ordre, per quedar adaptades com a persones o entitats acreditades proveïdores de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública amb la provisió pel mateix nombre de places que tenien assignades”

Per altra banda, l'apartat 1 de l'Ordre TSF/40/2020, en termes similars establí el següent:

“-1 Les persones físiques o jurídiques privades que a l'entrada en vigor d'aquesta Ordre estiguin prestant els serveis en col·laboració amb la Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública en l'àmbit de l'atenció a la infància i l'adolescència que es detallen a l'apartat 10 d'aquesta disposició en virtut del que estableixen resolucions o altres instruments jurídics amb finançament públic no subjectes al règim de subvencions, i que no s'hagin adaptat a

l'empara de l'Ordre TSF/9/2019, de 22 de gener, es poden acollir, amb una sol·licitud prèvia, al règim jurídic que regula aquesta Ordre, per quedar adaptades com a persones o entitats acreditades proveïdores de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública amb la provisió pel mateix nombre de places que tenien assignades.”

Amb aquest mecanisme i per tal de poder fer front a les necessitats apremiants i creixents de prestació dels serveis, es pretenia aconseguir que les entitats que estaven prestant-lo de manera satisfactòria i que havien acreditat el compliment dels nivells de qualitat necessaris amb la seva activitat, poguessin seguir prestant el servei mitjançant aquesta acreditació excepcional.

D'acord amb les esmentades Ordres, es podia produir l'adaptació de les entitats que en el moment de la seva entrada en vigor estiguessin prestant serveis per compte de la DGAIA. I aquest requisit és evident que es complia en les entitats afectades.

Les Ordres també requerien que es fes en virtut de “*contractes, resolucions o altres instruments jurídics amb finançament públic no subjectes al règim de subvencions*”. És evident també que l'origen de la prestació de serveis era un instrument jurídic que permetia donar compliment al que establien aquestes ordres. I fins i tot si l'instrument jurídic no havia estat prorrogat dins de termini d'Acord amb la legislació de contractes, si les entitats afectades estaven prestant serveis era en virtut de l'instrument jurídic establert prèviament. L'adaptació no es feia a qualsevol entitat, sinó només a aquelles que estaven prestant el servei pel fet que se'ls havia atorgat a través de l'instrument jurídic corresponent.

I això fins al punt que el Govern de la Generalitat, amb la fiscalització prèvia per part de l'òrgan competent per a fer-ne el control financer, va reconèixer aquesta prestació de serveis. Per tant, no ens trobem davant d'entitats que no estaven prestant serveis sinó entitats que els estaven prestant precisament perquè en el seu moment havien obtingut a través d'un instrument jurídic la gestió del servei.

Però és que a més cal tenir en compte que els règims d'adaptació establerts per les ordres esmentades s'han vist després afectats per l'entrada en vigor del Decret 69/2020. En aquest cas, el Decret 69/2020, validava les resolucions dictades a l'empara de les anteriors ordres.

Per tant, no sembla que es pugui sostenir que ens trobem davant d'un supòsit de nul·litat de ple dret per la causa prevista a l'article 47.1.f) de l'LPAC, això és, els actes expressos o presumptes contraris a l'ordenament jurídic pels quals s'adquireixen facultats o drets quan no es tinguin els requisits essencials per adquirir-los.

D'entrada, la nul·litat de ple dret és una categoria d'invalidesa que només pot entrar en joc en supòsits realment greus, i no en simples vicis per incompliment de la legalitat. Cal tenir en compte que la causa de nul·litat prevista a la lletra f) es refereix només a la manca dels requisits essencials. I tal com recull la Sentència del Tribunal Suprem de 6 de maig de 2009, o el dictamen de la Comissió Jurídica Assessora 168/2007, els requisits essencials per a l'adquisició de drets o facultats no es poden entendre de forma tan ampla que englobin qualsevol condició o exigència necessària per a la validesa, sinó que ha de reservar-se a aquells elements que realment resulten imprescindibles.

No es pot considerar que pel fet que s'hagi produït un retard de l'administració en el temps de formalitzar la pròrroga, les entitats s'hagin de veure privades de la possibilitat de gestionar serveis. El compliment dels terminis per l'administració no pot ser considerat un requisit essencial per tal que les entitats puguin acreditar-se. L'incompliment del termini per part de l'administració no pot portar a concloure que les entitats estan mancades d'algun dels requisits essencials per poder prestar els serveis. Seria clarament desproporcionat, especialment si tenim en compte, com ja s'ha exposat, el context excepcional que va impedir a l'administració fer les pròrrogues dins de termini.

I a això s'hi afegeix, tal com ja hem exposat, que d'acord amb la Disposició transitòria del Decret 142/2010, d'11 d'octubre, pel qual s'aprova la Cartera de Serveis Socials 2010-2011, fins l'entrada en vigor del Decret 69/2020 les entitats inscrites al RESES si complien els plecs de clàusules dels contractes es consideraven acreditades.

Però a més, tal com ja s'ha exposat en la lletra a), la via de la revisió d'ofici és una via excepcional. Tenint en compte totes les circumstàncies que ja s'han exposat a l'apartat anterior (inexistència de desviació de poder, absència d'apropiació indeguda de recursos públics, ni utilització dels mateixos per a finalitats il·lícites, absència de perjudici pels drets de terceres persones o entitats afectades i presència de bona fe en tot moment), seria contrari a l'equitat i la bona fe iniciar en aquest moment procediments de revisió d'ofici de resolucions d'adaptació que de fet ja no estan desplegant els seus efectes després del Decret 69/2020.

En aquest sentit, cal fer notar que, a diferència de les ordres TSF/9/2019 i TSF/40/2020, l'apartat 2 de la Disposició transitòria del Decret 69/2020, ja no es referia a què les entitats haguessin d'estar prestant serveis en virtut de "*contractes, resolucions o altres instruments jurídics amb finançament públic no subjectes al règim de subvencions*", sinó que es refereix directament a totes les entitats que havien estat acreditades durant els anys 2017 a 2020.

De fet, aquest reconeixement de vigència fet pel Decret 69/2020 declarava la vigència de les adaptacions produïdes durant els anys 2017 a 2020, per un període addicional de quatre anys, a comptar des de l'entrada en vigor en del decret 69/2020, que només pot ser prorrogat, fins a un màxim de 10 anys, de manera expressa. Això vol dir, que aquest mes d'agost de 2024, totes aquelles entitats hauran d'haver obtingut una pròrroga de manera expressa o ser acreditades de nou, de manera que en el moment en què s'hauria de produir la revisió d'ofici segons l'informe de la Sindicatura, les entitats afectades ja no estarien habilitades per l'adaptació feta al període 2017 a 2020, ni tan sols per l'acreditació feta per la Disposició Transitòria del Decret 69/2020, sinó que només podrien seguir prestant serveis en virtut de la pròrroga o de la nova acreditació.

Seria contrari a l'equitat, la bona fe i els drets de les entitats acreditades, que ara, transcorregut un temps considerable des de la seva acreditació, i quan ja han prestat els serveis de manera satisfactòria, es dugués a terme una revisió d'ofici de la seva acreditació, és a dir de la seva aptitud per prestar els serveis, quan el defecte imputat seria només que l'administració havia acordat la pròrroga fora de termini. Una revisió d'ofici en aquests termes seria clarament contrària als límits que imposa l'article 110 LPAC a la revisió d'ofici.

7.2. TRACTAMENT DE LES AL·LEGACIONS

Les al·legacions formulades han estat analitzades i valorades per la Sindicatura de Comptes.

Com a conseqüència de les al·legacions presentades s'han modificat la observació *a* de l'apartat 4.1, la observació de l'apartat 4.3, la observació *c* de l'apartat 4.5.3.1 i la observació *d* de l'apartat 4.5.5.1. També s'ha suprimit la observació 4.5.5.1. Aquests canvis han modificat també les observacions 6 i 9 de l'apartat de Conclusions del projecte d'informe.

La resta del text del projecte d'informe no s'ha alterat perquè s'entén que les al·legacions trameses són explicacions que confirmen la situació descrita inicialment o perquè no tenen suport jurídic i exposen uns fets que no s'ajusten a la realitat ni a la normativa d'aplicació, fent una interpretació del règim transitori del Decret llei 3/2016, de la nul·litat de ple dret i de l'aplicabilitat de la revisió d'ofici que no té cap empara legal.

APROVACIÓ DE L'INFORME

Certifico que a Barcelona, el 26 de març del 2024, reunit el Ple de la Sindicatura de Comptes, presidit pel síndic major, Miquel Salazar Canalda, amb l'assistència dels síndics Anna Tarrach Colls, Manel Rodríguez Tió, Llum Rodríguez Rodríguez, Ferran Roquer i Padrosa i Josep Viñas i Xifra, i de la secretària general de la Sindicatura, Marta Junquera i Bernal, amb deliberació prèvia s'acorda aprovar l'informe de fiscalització 3/2024, relatiu a la contractació pública i adjudicació del servei d'acolliment de la infància i l'adolescència, exercicis 2016-2020, Resolució 1053/XII del Parlament. Atès que la síndica que havia de ser ponent de l'informe, Maria Àngels Cabasés Piqué, no ha pogut assistir al Ple, seguint la seva voluntat expressa el síndic major l'ha substituïda en aquesta funció.

I, perquè així consti i tingui els efectes que corresponguin, signo aquesta certificació, amb el vistiplau del síndic major.

La secretària general

Vist i plau,

El síndic major

the fact that the *de novo* synthesis of cholesterol is inhibited by the presence of cholesterol in the diet.

There are several reasons why the *de novo* synthesis of cholesterol is inhibited by the presence of cholesterol in the diet.

First, the presence of cholesterol in the diet increases the levels of cholesterol in the blood.

Second, the presence of cholesterol in the diet increases the levels of cholesterol in the liver.

Third, the presence of cholesterol in the diet increases the levels of cholesterol in the intestines.

Fourth, the presence of cholesterol in the diet increases the levels of cholesterol in the skin.

Fifth, the presence of cholesterol in the diet increases the levels of cholesterol in the brain.

Sixth, the presence of cholesterol in the diet increases the levels of cholesterol in the muscles.

Seventh, the presence of cholesterol in the diet increases the levels of cholesterol in the bones.

Eighth, the presence of cholesterol in the diet increases the levels of cholesterol in the hair.

Ninth, the presence of cholesterol in the diet increases the levels of cholesterol in the nails.

Tenth, the presence of cholesterol in the diet increases the levels of cholesterol in the teeth.

Eleventh, the presence of cholesterol in the diet increases the levels of cholesterol in the eyes.

Twelfth, the presence of cholesterol in the diet increases the levels of cholesterol in the ears.

Thirteenth, the presence of cholesterol in the diet increases the levels of cholesterol in the nose.

Fourteenth, the presence of cholesterol in the diet increases the levels of cholesterol in the mouth.

Fifteenth, the presence of cholesterol in the diet increases the levels of cholesterol in the throat.

Sixteenth, the presence of cholesterol in the diet increases the levels of cholesterol in the lungs.

Seventeenth, the presence of cholesterol in the diet increases the levels of cholesterol in the stomach.

Eighteenth, the presence of cholesterol in the diet increases the levels of cholesterol in the small intestine.

Nineteenth, the presence of cholesterol in the diet increases the levels of cholesterol in the large intestine.

Twentieth, the presence of cholesterol in the diet increases the levels of cholesterol in the rectum.

Twenty-first, the presence of cholesterol in the diet increases the levels of cholesterol in the anus.

Twenty-second, the presence of cholesterol in the diet increases the levels of cholesterol in the vagina.

Twenty-third, the presence of cholesterol in the diet increases the levels of cholesterol in the penis.