

COOPERACIÓN PÚBLICO PRIVADA EN EL ÁMBITO DE LAS PERSONAS MAYORES Y DEPENDIENTES

Formulas de participación de la
iniciativa privada en la gestión de
los servicios sociales

Análisis comparado

ÍNDICE DE CONTENIDOS

ÍNDICE DE CONTENIDOS.....	3
1. FÓRMULAS DE PARTICIPACIÓN DE LA INICIATIVA PRIVADA EN LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES.....	4
1.1 La regulación de los servicios sociales en la legislación española	4
1.2 Fórmulas de participación privada en la gestión de los servicios sociales:.....	13
1.3 La normativa de contratación pública	17
1.4 Concierto social	27
1.5 Convenios o Acuerdos de colaboración con entidades sin ánimo de lucro	38
1.6 La financiación de los servicios públicos a través de la subvención	41
1.7 Presupuestos personales.....	44


1. FÓRMULAS DE PARTICIPACIÓN DE LA INICIATIVA PRIVADA EN LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES

La participación de las entidades privadas en la provisión de servicios de garantía pública es común en el conjunto de países de la Unión Europea, si bien se instrumenta de distintas formas de acuerdo a las diferentes tradiciones y modelos de bienestar. Las entidades privadas y, en concreto, las entidades del Tercer Sector son consideradas como una pieza clave en la producción y gestión del bienestar. Un buen marco regulatorio y una adecuada coordinación y cooperación entre administraciones y Tercer Sector redundan en la calidad de los servicios.


La implantación de los servicios sociales en España es tardía comparativamente con otros países europeos y se ha conformado como un modelo mixto en el que operan tanto la administración pública como las entidades privadas, con o sin ánimo de lucro. En este capítulo, partiendo de disposiciones internacionales sobre los derechos sociales, se analizará cómo se fundamentan los servicios sociales en la legislación española, tanto en la Constitución como en la legislación de servicios sociales de las diferentes comunidades autónomas.

Posteriormente, se examinarán las fórmulas previstas por las distintas comunidades autónomas para la participación privada en la prestación de servicios de garantía pública, centrándose especialmente en el ámbito de personas mayores y en situación de dependencia.

1.1 La regulación de los servicios sociales en la legislación española



Ideas fuerza



Constataciones

1. Los servicios sociales se definen como un **derecho humano** en la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) de manera explícita, y de modo implícito en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966).
2. El desarrollo de los servicios sociales en España es **competencia de las comunidades autónomas, sin perjuicio de determinadas competencias que tiene el Estado**; progresivamente se han ido traduciendo en un conjunto de prestaciones y servicios que pueden ser garantizadas o condicionadas.

3. El nivel de desarrollo de las diferentes comunidades autónomas es **desigual**; en algunas, las leyes de servicios sociales, especialmente las de última generación, tienden hacia un sistema basado en el reconocimiento de los **derechos subjetivos**; bien es cierto que en la práctica existen limitaciones de desarrollo y presupuestarias que limitan el ejercicio de esos derechos.
4. La Ley para la Promoción de la Autonomía Personal y Atención a la Dependencia (art.15) aprobada por el Estado, **reconoce el derecho a una serie de servicios o prestaciones cuya planificación, ordenación, coordinación y dirección es competencia autonómica**. Estos servicios se han de prestar a través de la oferta pública de la red de servicios sociales por las respectivas comunidades autónomas, mediante centros y servicios públicos o privados concertados debidamente acreditados. Entre los servicios se contempla la **atención residencial de las personas en situación de dependencia**.
5. El Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) ha tenido un **despliegue lento** y ha estado sometido a “racionalización” en el contexto de ajustes económicos; Actualmente se encuentra en situación de **revisión**.



Recomendaciones

1. **E**s una aspiración fundamental de nuestras sociedades, contar con un sistema de bienestar que **garantice coberturas adecuadas** a las personas mayores y en situación de dependencia que les facilite los medios necesarios para su bienestar integral y desarrollo personal.
2. **E**l sistema de atención a personas en situación de dependencia y la atención a las personas mayores, ha de ser desarrollado de **modo armónico**, en **estrecha colaboración** entre el Estado (que legisla y financia parcialmente) y las comunidades autónomas que ejecutan los servicios. Ello requiere tener en cuenta los retos demográficos y las consecuencias de los cambios sociales actuales.

El sistema de **Naciones Unidas** concibe los Derechos Humanos de manera integral a partir de dos subcategorías: los derechos civiles y políticos, recogidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹ (1966) y los derechos económicos, sociales y culturales recogidos en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales² (1966).

El artículo nueve del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales afirma que *Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la*

¹ <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>

² <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>

seguridad social, incluso al seguro social. El derecho a la seguridad social **incluye el derecho a obtener y mantener prestaciones sociales, ya sea en efectivo o en especie**, sin discriminación, con el fin de obtener protección, en particular contra: a) la falta de ingresos procedentes del trabajo debido a enfermedad, invalidez, maternidad, accidente laboral, vejez o muerte de un familiar; b) gastos excesivos de atención de salud; c) apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y los familiares a cargo³. En consecuencia, los Estados deben aspirar a la realización de estos derechos hasta el máximo de los recursos disponibles.

El artículo 1.1 de la **Constitución Española** declara que *España se constituye en Estado social y democrático de Derecho*. En consecuencia, se obliga por medio de la ley, a proteger y a promover la justicia social y el bienestar de todos sus ciudadanos. El artículo 10. 2. afirma que “[I]as normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España” y el artículo 96.1 que “[I]os tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno. Sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho internacional.”

El Artículo 9.2 de la Constitución se refiere a la **Igualdad Efectiva** y establece que “corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social” y el 14 a la **Igualdad formal** que afirma que “[I]os españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”.

El capítulo III del Título I recoge los principios rectores de la política social, entre los cuales se encuentran: 1) el régimen público de Seguridad: el artículo 41 determina que los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad especialmente en caso de desempleo. El derecho a la protección de la salud (art. 43), la protección de las personas con discapacidad (art. 49) y de las personas mayores (art. 50).

La única alusión a los servicios sociales en la Constitución se hace en el artículo 50, dedicado a la protección de la tercera edad y menciona la obligación de los poderes públicos de promover el bienestar de los ciudadanos en la tercera edad mediante un sistema de servicios sociales. Adicionalmente, el artículo 148.1. apartado 20 contempla la asistencia

³ La Observación General nº 19 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre el derecho a la seguridad social (Párrafo 2).

social como una de las competencias que pueden ser asumidas por las comunidades autónomas. A día de hoy, todas las comunidades autónomas, incluidas las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, han asumido estas competencias.

El Artículo 42.1.e) del Real Decreto Real Decreto Legislativo 8/2015⁴, cuando se refiere a la **acción protectora de la seguridad social** incluye en la misma “[...]as prestaciones de servicios sociales que puedan establecerse en materia de formación y rehabilitación de personas con discapacidad y de asistencia a las personas mayores, así como en aquellas otras materias en que se considere conveniente”. En el Artículo 63 se especifica que, como complemento de las prestaciones correspondientes a las situaciones específicamente protegidas por la Seguridad Social, esta, con sujeción a lo dispuesto por el departamento ministerial que corresponda y en conexión con sus respectivos órganos y servicios, extenderá su acción a las prestaciones de servicios sociales, establecidas legal o reglamentariamente, de conformidad con lo previsto en el artículo 42.1.e).

Las **denominaciones utilizadas por las diferentes comunidades autónomas para aludir a la asistencia social son variadas**; suelen ligar el término al «desarrollo comunitario», «a la promoción y atención de la familia, la infancia, la juventud y la tercera edad»; a la «prevención, atención e inserción social de los colectivos afectados por la discapacidad, la dependencia o la exclusión social» y a la «protección y tutela de menores»,

- Asistencia social: Galicia, Navarra, País Vasco, Ceuta y Melilla.
- Servicios sociales: Andalucía, Cataluña y Comunidad Valenciana.
- Acción social: Aragón y Extremadura.
- Asistencia y bienestar social: Asturias y Murcia.
- Asistencia social y servicios sociales: La Rioja, Castilla-La Mancha, Canarias.
- Acción y bienestar social: Islas Baleares.
- Asistencia, bienestar social y desarrollo comunitario: Cantabria.
- Asistencia social, servicios sociales y desarrollo comunitario: Castilla y León.
- Promoción y ayuda a la tercera edad, emigrantes, minusválidos y demás grupos sociales necesitados de especial atención, incluida la creación de centros de protección, reinserción y rehabilitación: Madrid.

Como demuestra la Tabla 1 (página 9), el proceso legislativo en el ámbito de los servicios sociales ha sido intenso; desde finales de los ochenta evolucionando tanto en terminología como en cobertura hacia una visión más integral orientada a la *protección y la adecuada cobertura de las necesidades sociales... participación plena en la sociedad* y hacia una cobertura más amplia de las necesidades sociales que se fundamenta en derechos personales.

⁴ Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

De forma convencional se suele hablar de Leyes de servicios sociales de primera, segunda y tercera generación. En términos generales, se entiende que son las de primera generación aquellas promulgadas después de los primeros Estatutos de Autonomía: País Vasco (1982), Navarra (1982), Comunidad de Madrid (1984), Cataluña (1985) y las subsiguientes. Las de segunda generación reformaron las anteriores; frente a la imprecisión de las primeras Leyes, se refuerza en ellas el carácter de sistema público e integrado de protección social que tienen los servicios sociales (Galicia, 1993; Comunidad de Madrid 2003). Las de tercera generación son las aprobadas después de la “Ley de Dependencia” (Navarra, Cantabria, Cataluña, Galicia, País Vasco, Aragón, Islas Baleares, La Rioja, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Andalucía). Su principal característica es el reconocimiento de derechos subjetivos, frente a la formulación teórica de derechos como sucedía con alguna de las anteriores.

En términos generales, las comunidades autónomas entienden que el Sistema Público de Servicios Sociales, se traduce en el *acceso a un conjunto de prestaciones y servicios* que pueden ser garantizadas o condicionadas:

- **Las prestaciones garantizadas tienen carácter de derecho subjetivo, por tanto, son exigibles y su provisión es obligatoria** (Andalucía, Baleares, Cantabria, Cataluña, Extremadura, Navarra). Algunas comunidades autónomas las denominan “esenciales” (Aragón, Castilla y León, Galicia). Entre estas prestaciones está la atención residencia a personas mayores.
- **Las prestaciones condicionadas no tienen carácter de derecho subjetivo y, por tanto, no están garantizadas.** Su provisión estará sujeta a **disponibilidad de recursos**. Algunas comunidades autónomas las denominan “no garantizadas” (Baleares, Cantabria, Cataluña, Navarra, Extremadura) “no esenciales” (Castilla y León), normalizadoras (Galicia), “complementarias” (Aragón).

La ley del País Vasco es más ambiciosa en cuanto a las prestaciones y servicios de servicios sociales se configura como un derecho subjetivo. La Rioja no diferencia entre garantizados y no garantizados “*el derecho a los servicios quedará garantizado a todas las personas que reúnan los requisitos exigidos.*” En Andalucía, la atención a personas mayores víctimas de violencia intrafamiliar es una prestación garantizada (artículo 42. 2.º) de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía).

Tabla 1. Leyes de servicios sociales según generación por comunidades autónomas

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PRIMERA GENERACIÓN	SEGUNDA GENERACIÓN	TERCERA GENERACIÓN	MODIFICACIONES
ANDALUCÍA	Ley 2/1988, de 4 de abril, de servicios sociales de Andalucía		Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía	
ARAGÓN	Ley 4/1987, de 25 de marzo, de Ordenación de la Acción Social.		Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón	Ley 11/2016, de 15 de diciembre, de acción concertada para la prestación a las personas de servicios de carácter social y sanitario.
ASTURIAS, PRINCIPADO DE	Ley 5/1985, de 11 de abril, de servicios sociales.	Ley 1/2003 de 24 de febrero, de Servicios Sociales	Ley 9/2015, de 20 de marzo, de primera modificación de la Ley 1/2003, de 24 de febrero, de Servicios Sociales.	
BALEARS, ILLES	Ley 9/1987, de 11 de febrero de acción social		Ley 4/2009, de 11 de junio, de Servicios Sociales de la Illes Balears	Ley 10/2013, 23 diciembre, de modificación de la Ley 4/2009, de 11 de junio, de servicios sociales de las Illes Balears
CANARIAS	Ley 9/1987 de 28 de abril, de Servicios Sociales	Anteproyecto		
CANTABRIA			Ley de Cantabria 2/2007, de 27 de marzo, de derechos y servicios sociales	
CASTILLA Y LEÓN	Ley 18/1988 de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales		Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León	Ley 5/2014, de 11 septiembre, de medidas para la reforma de la Administración de la Comunidad de Castilla y León
CASTILLA-LA MANCHA	Ley 3/1986 de 16 de abril, de Servicios Sociales		Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha	

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PRIMERA GENERACIÓN	SEGUNDA GENERACIÓN	TERCERA GENERACIÓN	MODIFICACIONES
CATALUÑA	Ley 26/1985 de 27 de diciembre, de Servicios Sociales		Ley 12/2007 de 11 de octubre, de Servicios Sociales.	Ley 10/2011, 29 diciembre, de simplificación y mejora de la regulación normativa
COMUNITAT VALENCIANA	Ley 5/1989 de 6 de julio, de Servicios Sociales. Ley 5/1997 de 25 de junio, por la que se Regula el Sistema de Servicios Sociales en el ámbito de la Comunidad Valenciana			Ley 13/2016, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat
EXTREMADURA	Ley 5/1987 de 23 de abril, de Servicios Sociales		Ley 14/2015, de 9 de abril, de Servicios Sociales de Extremadura	
GALICIA		Ley 4/1993 de 14 de abril, de Servicios Sociales	Ley 13/2008, de 3 de diciembre, de Servicios Sociales	Ley 8/2016, 8 julio, por la que se modifica la Ley 13/2008, de 3 de diciembre, de servicios sociales de Galicia
MADRID, COMUNIDAD DE	Ley 11/1984 de 6 de junio, de Servicios Sociales	Ley 11/2003 de 27 de marzo, de Servicios Sociales		
MURCIA, REGIÓN DE	Ley 8/1985 de 29 de diciembre, de Servicios Sociales	Ley 3/2003 de 10 de abril, del Sistema de Servicios Sociales		Ley 16/2015, 9 noviembre, por la que se modifica la Ley 3/2003, de 10 de abril, del Sistema de Servicios Sociales de la Región de Murcia.
NAVARRA, COMUNIDAD FORAL DE	Ley Foral 14/1983 de 30 de marzo, sobre Servicios Sociales	Ley Foral 15/2006 de 14 de diciembre, sobre Servicios Sociales		
PAÍS VASCO	Ley 6/1982, de 20 de mayo, sobre Servicios Sociales	Ley 5/1996, de 18 de octubre, de Servicios Sociales	Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales	
LA RIOJA	Ley 2/1990 de 10 de mayo, de Servicios Sociales	Ley 1/2002 de 1 de marzo, de Servicios Sociales	Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales	

Fuente: elaboración propia a partir de la normativa autonómica

El **Sistema para la Autonomía Personal y Atención a la Dependencia (SAAD)** que se creó por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, se rige por una Ley, de ámbito estatal y tiene como objetivo regular las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio al *derecho subjetivo a la promoción de la autonomía personal y atención a la situación de dependencia* (art 1.). El Estado fundamenta su competencia en el artículo 149.1.1º de la Constitución que establece que “*el Estado tiene la competencia exclusiva en la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales*”.

La **LAPAD reconoce el derecho a una serie de servicios o prestaciones cuya planificación, ordenación, coordinación y dirección es competencia autonómica** (art 11.a). Estos servicios van dirigidos a facilitar a las personas una existencia autónoma en su medio habitual, todo el tiempo que desee y sea posible; y a proporcionar un trato digno en todos los ámbitos de su vida personal, familiar y social, facilitando su incorporación activa en la vida en comunidad (art. 13).

Para poder percibir estos servicios o prestaciones, es preciso que previamente se siga un proceso de valoración que determina si la persona se encuentra o no en situación de dependencia. La declaración de la situación de dependencia establece un grado (de 1 a 3) y el grado determina, a su vez, a qué prestaciones o servicios se accede y con qué intensidad.

Los **servicios que la Ley garantiza aparecen contemplados en catálogo** (art. 15):

- a) *Los servicios de prevención de las situaciones de dependencia y los de promoción de la autonomía personal.*
- b) *Servicio de teleasistencia.*
- c) *Servicio de ayuda a domicilio:*
 - (i) *Atención de las necesidades del hogar.*
 - (ii) *Cuidados personales.*
- d) *Servicio de centro de día y de noche:*
 - (i) *Centro de día para mayores.*
 - (ii) *Centro de día para menores de 65 años.*
 - (iii) *Centro de día de atención especializada.*
 - (iv) *Centro de noche.*
- e) *Servicio de atención residencial:*
 - (i) *Residencia de personas mayores en situación de dependencia.*

(ii) Centro de atención a personas en situación de dependencia, en razón de los distintos tipos de discapacidad.

Además, se reconocen tres tipos de **prestaciones económicas**:

- a) **Prestación económica vinculada al servicio:** se reconoce cuando no es posible el acceso a un servicio público o concertado, y por tanto, el servicio lo presta una entidad privada. Para poder prestarlo, deberán estar debidamente acreditadas por la comunidad autónoma. Su cuantía se modula en función del grado de dependencia reconocido al beneficiario y a su capacidad económica.
- b) **Prestación económica de cuidados en el entorno familiar:** se reconoce cuando el beneficiario está siendo atendido en su entorno familiar y se reúnen una serie de requisitos. Esta prestación sufrió un gran detrimento en la reforma que se produjo en el Sistema como consecuencia del Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. Se redujeron un 15% las cuantías máximas de las personas que ya tuvieran reconocida la prestación, asimismo se establece que sólo se concederá a propuesta de la Administración competente⁵, sin que sea a elección del beneficiario.
- c) **Prestación de asistencia personal:** tiene como finalidad la promoción de la autonomía de las personas en situación de dependencia, en cualquiera de sus grados. Su objetivo es contribuir a la contratación de una asistencia personal, durante un número de horas, que facilite al beneficiario el acceso a la educación y al trabajo, así como una vida más autónoma en el ejercicio de las actividades básicas de la vida diaria. A pesar de la importancia de esta prestación, su uso por el momento es residual.


El **Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia ha tenido un despliegue lento y ha estado sometido a “racionalización”** como consecuencia de la entrada en vigor del Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. Este Real Decreto Ley supuso la posibilidad de sometimiento de la prestación de cuidados en el entorno familiar a un periodo suspensivo de hasta dos años, el cese de la cotización de la Administración Pública por los cuidadores no profesionales, la eliminación de los niveles de dependencia (cada grado tenía nivel I y II) y el establecimiento de nuevas cuantías para cada grado, la posibilidad del abono de los efectos retroactivos pasa de 5 a 8 años, el establecimiento con carácter general la incompatibilidad entre prestaciones y servicios, etc.

Además, recientemente se ha creado una Comisión para el análisis, de su situación, sostenibilidad y de los actuales mecanismos de financiación, con el fin de evaluar su adecuación a las necesidades de las prestaciones asociadas a la dependencia y realizar


⁵ Artículo 22, apartado 13 del Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

propuestas de mejora al Consejo Territorial de Servicios Sociales SAAD. Todo ello en un contexto de envejecimiento de la población que hace prever que la necesidad de servicios seguirá incrementándose.

1.2 Fórmulas de participación privada en la gestión de los servicios sociales:




Ideas fuerza



Constataciones

1. España responde a un **modelo mixto de provisión de servicios** en el que participan tanto las Administraciones Públicas como entidades del Tercer Sector y empresas mercantiles.
2. Las fórmulas que prevé la normativa en la gestión de servicios sociales son: **gestión directa**, gestión indirecta a través de la **contratación pública**, **concierto social** y **convenios y acuerdos de colaboración**.
3. En la **colaboración público privada** de la gestión de los servicios sociales, a excepción de Canarias, Madrid, Navarra y Extremadura, el resto de comunidades otorgan alguna **preferencia a las entidades sin ánimo de lucro** frente a las entidades con ánimo de lucro.
4. En lo que al **concierto** se refiere, se reconoce esta **preferencia en todos los casos**. En la mayoría se admite cuando existen análogas condiciones de eficacia calidad y costes. No obstante, Comunidad Valenciana y Aragón restringen esta fórmula a entidades sin ánimo de lucro. Sin embargo, en muchas ocasiones este reconocimiento formal no siempre se reflejado en la práctica.



Recomendaciones

1. Las administraciones públicas, en el marco de las posibilidades que admite la normativa, han de encontrar distintas **fórmulas de colaboración con la iniciativa privada**, lucrativa y no lucrativa en la provisión de servicios a personas mayores y dependientes. En función del tipo de servicios, unas fórmulas pueden ser más idóneas que otras, pero en todo caso se ha de respetar siempre la **transparencia** y la **igualdad de oportunidades** y la **implicación de actores diversos**.
2. La **opción preferencial por las entidades del Tercer Sector** en la provisión de servicios, es frecuente en la legislación española y práctica habitual en muchos países. Esta opción está legitimada en los valores añadidos que estas entidades pueden aportar en el

cuidado y apoyo a las personas, en su compromiso en el entorno y en su experiencia entre otros aspectos.

En el este apartado, se examinan las fórmulas que se utilizan en la provisión de servicios cuando participa la iniciativa privada. España en su conjunto se caracteriza por la implantación de un **sistema de bienestar tardío** en el que la provisión de servicios públicos se ha llevado a cabo desde el primer momento con **modelos mixtos**; en base a los mismos, ha habido espacio para la prestación directa por parte de las **administraciones públicas**, la participación selectiva de las **empresas mercantiles** en aquellos campos en los que se pueden conseguir más rentabilidades y la participación de las **entidades del Tercer Sector**, especialmente el en ámbito de los servicios sociales, sociosanitarios, algunos servicios educativos especializados, etc⁶.

Las comunidades autónomas, con carácter general, en sus normas de servicios sociales hacen alusión a las siguientes **fórmulas de gestión de servicios sociales**:



Como regla general, no utilizan una única fórmula de gestión. Hay determinados servicios que sólo pueden ser provistos a través de gestión directa, como por ejemplo los servicios de información, valoración, orientación y asesoramiento tanto en el nivel de atención primaria como en el especializado. Habitualmente las Administraciones recurren a la colaboración con la **iniciativa privada para garantizar cobertura suficiente**; esta colaboración está presidida por los **principios de supletoriedad o subsidiariedad y complementariedad**.

⁶ Tercer Sector y provisión de servicios. [Prácticas europeas y lecciones para España](#).

La LAPAD define el SAAD como una red de utilización pública que integra, de forma coordinada, centros y servicios, públicos y privados⁷. Esta “red de centros estará formada por los centros públicos de las comunidades autónomas, de las entidades locales, los centros de referencia estatal para la promoción de la autonomía personal y para la atención y cuidado de situaciones de dependencia, así como los **privados concertados debidamente acreditados**”.⁸

La preferencia por iniciativa privada no lucrativa

Dentro de la iniciativa privada están incluidas las entidades de iniciativa social y las entidades con ánimo de lucro o mercantiles. En términos generales, la mayor parte de las comunidades autónomas, a excepción de Canarias, Madrid, Navarra y Extremadura, **otorgan alguna preferencia a las entidades sin ánimo de lucro frente a las entidades con ánimo de lucro** a la hora de organizar la gestión de los servicios sociales en colaboración con la iniciativa privada.

La LAPAD establece que en su incorporación a la red se tendrá en cuenta de manera especial al tercer sector⁹. Define a las entidades del tercer sector como *organizaciones de carácter privado surgidas de la iniciativa ciudadana o social, bajo diferentes modalidades que responden a criterios de solidaridad, con fines de interés general y ausencia de ánimo de lucro, que impulsan el reconocimiento y el ejercicio de los derechos sociales*¹⁰.

Las razones de esta preferencia no aparecen reflejadas en las leyes de servicios sociales, aunque podrían ser explicadas por la **tradición de la iniciativa social**, unida al **rechazo** a la idea de que alguien se **lucre con las situaciones de necesidad de la población**. Esta explicación parece ser corroborada por la exposición de motivos de la Ley 11/2016, de 15 de diciembre, de acción concertada para la prestación a las personas de servicios de carácter social y sanitario de la Comunidad autónoma de Aragón que limita la figura del concierto social a las entidades sin ánimo de lucro.¹¹

No obstante, la materialización de esta opción preferencial favorable es muy vaga, como demuestra el hecho de que 11 federaciones de Lares que han contestado a esta pregunta han respondido que no se da preferencia a las entidades no lucrativas.

⁷ Artículo 6.2 LAPAD

⁸ Artículo 16.1 LPAPAD

⁹ Artículo 16.2 LPAPAD

¹⁰ Artículo 2.8 LPAPAD

¹¹ Tal y como se recoge en la exposición de motivos: “La acción concertada se circunscribe por ello, en el marco de la reciente jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, a entidades sin ánimo de lucro, limitándose su retribución al reintegro de costes y siempre en el marco del principio de eficiencia presupuestaria”

Cantabria menciona que “se tendrá en cuenta de manera especial a los correspondientes al Tercer Sector”; Cataluña se refiere a la posibilidad “podrá darse preferencia”; Castilla y León o Andalucía, lo formulan en positivo “en análogas condiciones de calidad, eficacia y costes, darán prioridad a la colaboración con entidades de iniciativa social sin ánimo de lucro” lo cual respetaría el principio de no discriminación; algunas comunidades, cuando regulan el concierto social, lo limitan sólo a entidades de iniciativa social (Aragón). Otras comunidades como Andalucía o Asturias hacen referencia a la declaración de “interés social” de estas entidades.

En la siguiente tabla (Tabla 2, página 35) se detalla si en su normativa la comunidad autónoma recoge o no que se dará preferencia a las entidades no lucrativas y cuál es la percepción de las organizaciones que han respondido a la encuesta:

Tabla 2. Trato preferencial a las entidades sin ánimo de lucro

COMUNIDAD AUTÓNOMA	CONTRATO	CONCIERTO	REQUISITOS	RESPUESTAS A LA ENCUESTA
ANDALUCÍA	Sí	Sí	En análogas condiciones	Sí
ARAGÓN	Sí	Sí	Concierto abierto sólo entidades sin ánimo lucro	No
ASTURIAS, PRINCIPADO DE	No	Sí		
BALEARS, ILLES	No	Sí		No
CANARIAS	No	No		
CANTABRIA	Sí	No		
CASTILLA Y LEÓN	Sí	Sí	En análogas condiciones.	No
CASTILLA-LA MANCHA	Sí	No		No
CATALUÑA	Sí	Sí	En análogas condiciones.	
COMUNITAT VALENCIANA	No	Sí	Concierto abierto sólo entidades sin ánimo lucro.	Previsión de Concierto a partir 2018.
EXTREMADURA	No	No		No
GALICIA	Sí	Sí		
MADRID, COMUNIDAD DE	No	No		No
MURCIA, REGIÓN DE	Sí	Sí	En análogas condiciones.	No
NAVARRA, COMUNIDAD FORAL DE	No	No		No
PAÍS VASCO	Sí	Sí	Concierto: en análogas condiciones	No en el sector mayores.
LA RIOJA	Sí	No	Especial coordinación y cooperación con la iniciativa social.	No

Fuente: elaboración propia a partir de la normativa autonómica y la encuesta a las Federaciones autonómicas de Lares

1.3 La normativa de contratación pública



Ideas fuerza



Constataciones

1. La contratación es una fórmula de gestión indirecta usada **por todas las comunidades autónomas**, bien utilizando el término contrato de gestión de servicio público, contrato, o concierto.
2. **Algunas** de las comunidades autónomas (Andalucía, Aragón y País Vasco) que regulan el concierto social, establecen la **utilización subsidiaria del contrato frente al concierto social**.
3. La introducción de **cláusulas sociales** constituye una posibilidad admitida por la actual Ley de contratos que ocho comunidades autónomas recogen en su normativa, si bien en la práctica se aplica en escasa medida.
4. La **Directiva Europea de Contratación Pública** recoge las cláusulas sociales con amplio margen, pero no así el actual **Proyecto de ley de contratos del Sector Público** que hace una trasposición restrictiva y **sólo las prevé como “criterios de desempate” o condiciones especiales de ejecución** siempre que estén vinculadas al objeto del contrato.
5. En el Proyecto de Ley de Contratos del Sector Público **desaparece la figura del contrato de gestión de servicio público** de la regulación de los diferentes modos de gestión indirecta de los servicios públicos que se hacía en el artículo 277 del anterior texto refundido.



Ventajas e inconvenientes

VENTAJAS:

1. La utilización de fórmulas de gestión basadas en la contratación pública reside en la **competencia** entre las ofertas; de acuerdo a la nueva Directiva europea la elección la **oferta económicamente más ventajosa se ha de hacer teniendo en cuenta la mejor relación calidad/precio**.
2. Salvo irregularidades, son procesos que se caracterizan por la **transparencia y no discriminación** dado que se ciñen al procedimiento marcado por la ley de contratos del sector público.

3. La posibilidad de introducción de **cláusulas sociales** permite lograr la consecución de objetivos de carácter social, medioambiental o laboral.
4. Es una fórmula que da **estabilidad económica** al proveedor del servicio durante el tiempo de duración del contrato.

INCONVENIENTES:

1. **Poca flexibilidad:** en los pliegos se establecen una serie de requisitos a los que se debe adaptar quien hace la oferta: se compra lo que se ha definido en los pliegos y se provee el servicio definido en los pliegos.
2. **Servicios no individualizados:** los beneficiarios no participan en la definición de las características del servicio, ni tienen capacidad para determinar cómo debe ser el servicio, ni tampoco capacidad de elección sobre el servicio al que luego acceden.
3. **Los criterios de calidad del servicio no son obligatorios**, y generalmente la elección está basada en el precio más bajo, lo que suele ir en detrimento de su calidad.
4. **Las cláusulas sociales no están previstas por todas las comunidades autónomas** y, en la práctica, se utilizan en escasa medida, o surten poco efecto.

El **contrato de gestión de servicios públicos** es aquél en cuya virtud una Administración Pública encomienda a una persona, natural o jurídica, la gestión de un servicio cuya prestación ha sido asumida como propia de su competencia por la Administración a través de un procedimiento de concurrencia competitiva:

- La administración pública decide los requisitos y características del servicio y los concreta en un pliego.
- Las entidades que aspiran a proveer el servicio deben presentar sus ofertas en régimen de concurrencia.
- No existe relación contractual entre el proveedor y el beneficiario, que queda al margen del proceso de negociación y no tiene ningún poder de decisión.
- El proveedor del servicio actúa como agente de la administración pública.

España en estos momentos se encuentra en pleno proceso de transposición de la Directiva Europea de Contratación pública;¹² se hace referencia primero a la situación actual y, en segundo lugar, al proyecto de Ley de contratos del sector público.¹³

¹² Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE.

¹³ Proyecto de Ley de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo, 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

Legislación actual sobre contratación pública

La norma que regula la contratación pública es el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público¹⁴. El contrato de gestión de servicios públicos queda regulado en los artículos 8, 275, y 277.

El artículo 277 define las **modalidades que podrá adoptar la contratación de gestión de los servicios públicos**:

- a) **Concesión**, por la que el empresario gestionará el servicio a su propio riesgo y ventura.
- b) **Gestión interesada**, en cuya virtud la Administración y el empresario participarán en los resultados de la explotación del servicio en la proporción que se establezca en el contrato.
- c) **Concierto** con persona natural o jurídica que venga realizando prestaciones análogas a las que constituyen el servicio público de que se trate.
- d) **Sociedad de economía mixta** en la que la Administración participe, por sí o por medio de una entidad pública, en concurrencia con personas naturales o jurídicas.

Al examinar la normativa autonómica de servicios sociales, se ha observado que existe **cierto grado de confusión en la redacción** ya que utilizan los términos contrato y concierto como si fueran cosas diferentes, cuando el concierto es una de las modalidades de la contratación de la gestión de los servicios públicos. Esta fórmula de gestión de servicios públicos es **contemplada por todas las comunidades autónomas**, bien utilizando el término contrato de gestión de servicio público, contrato, o concierto.

Algunas de las comunidades autónomas (Andalucía, Aragón y País Vasco) que regulan el concierto social, establecen la **utilización subsidiaria del contrato frente al concierto social**:

Cuando por la naturaleza o por el carácter del tipo de prestación de servicios sociales, de responsabilidad pública, que se pretende concertar con la iniciativa privada no sea de aplicación motivada el régimen de concierto social previsto en la presente ley, se podrá recurrir a la gestión indirecta prevista en la legislación general de contratación del sector público. (Artículo 108 de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía)

Sólo cinco de las diez federaciones de Lares que respondieron a la encuesta apuntaron la contratación pública como la fórmula más frecuente (La Rioja, Madrid, Baleares, Castilla y León y Navarra). Algunas de estas comunidades autónomas han legislado recientemente sobre el concierto social.

¹⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-17887&p=20151231&tn=1#a5>.

Los acuerdos marco

Un acuerdo marco es la forma de racionalización técnica de la contratación pública¹⁵. Consiste en preestablecer una serie de condiciones o términos que serán comunes a todos los contratos basados en ese acuerdo marco. Ello permite simplificar la gestión de los contratos, optimizar los recursos sociales y racionalizar el gasto público. El uso de esta técnica está sujeta a limitaciones ya que no podrá utilizarse de forma abusiva o de modo que la competencia pueda verse obstaculizada, restringida o falseada¹⁶.

De acuerdo a la Ley, el acuerdo marco tendrá una duración máxima de 4 años, excepto en casos justificados. Cuando el acuerdo marco se hubiese celebrado con varios empresarios y en el mismo hubiesen quedado fijados todos los términos del contrato, la adjudicación de los contratos en él basados se efectuará aplicando los términos fijados en el propio acuerdo marco, sin necesidad de convocar a las partes a una nueva licitación. Cuando no todos los términos estén establecidos en el acuerdo marco, la adjudicación de los contratos se efectuará convocando a las partes a una nueva licitación.

En ámbito de la atención a personas mayores o en situación de dependencia, se han examinado acuerdos marco de centros residenciales y servicios de centro de día y de noche de Castilla-La Mancha y Madrid. De la lectura detallada de los textos y de la experiencia de Lares se deduce que en determinados aspectos los Acuerdos marco pueden resultar perjudiciales y abusivas para las entidades prestadoras del servicio, por lo requisitos que se establecen o las prácticas que se vinculan a los mismos.

Por ejemplo, en la Comunidad de Madrid se establece que cuando la residencia reciba la incorporación de usuarios de traslados procedentes de otros centros, a instancia de la Consejería, la residencia se encargará del traslado y el coste que de éste se derive. Además, en el caso de plazas no ocupadas de forma efectiva pero que formen parte del acuerdo marco, la Administración competente en ocasiones únicamente paga por plaza efectivamente ocupada, por tanto, no las plazas contratadas que queden vacantes.

En otras ocasiones, la Administración se hace cargo del coste de la plaza durante el periodo entre la baja y la fecha de adjudicación de un nuevo usuario, pero desde la fecha de adjudicación hasta la fecha efectiva del ingreso del usuario. Según constata Lares, en ocasiones la ocupación efectiva de la plaza se demora precisamente por un mal funcionamiento de la administración, excesiva burocratización del procedimiento o por la escasez de recursos humanos en los servicios sociales. Esto tiene una consecuencia

¹⁵ Artículo 194 y ss. Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público

¹⁶ Artículo 196.1

paradójica y es que se producen listas de espera entre los beneficiarios a la vez que las residencias tienen plazas vacantes.

Por regla general, los acuerdos marco examinados contemplan explícitamente que la elección del beneficiario será el criterio utilizado para la asignación de la plaza, salvo imposibilidad por no disponibilidad. Los adjudicatarios de las plazas (las residencias) no pueden rechazar la designación de ocupación de plazas realizada por la administración. En algunos acuerdos marco se establece que anualmente se consultará con el usuario de la plaza si está satisfecho, y en el supuesto de no estarlo, podrá solicitar el traslado a otro centro que forme parte del acuerdo marco.

El Proyecto de Ley de Contratos del Sector Público recoge el acuerdo marco como fórmula de racionalización de la actividad de contratación. La regulación es muy similar aunque más prolija. Además, introduce algún cambio a la hora de regular el proceso de adjudicación de los contratos:

- Siempre que el pliego regulador así lo permita, admite que aunque el acuerdo marco contenga todos los términos licitación se realice una nueva licitación para adjudicar los contratos (artículo 219.4.a). Para poder adjudicar *contratos basados* en un acuerdo marco con todos los términos definidos sin nueva licitación, será necesario que el pliego del acuerdo marco prevea las condiciones objetivas para determinar qué empresa parte del acuerdo marco deberá ser adjudicatario del contrato basado y ejecutar la prestación.
- Se especifica que las empresas parte del acuerdo marco invitadas a la licitación, estarán obligadas a presentar oferta válida en la licitación para la adjudicación del contrato basado, en los términos fijados en el pliego del acuerdo marco (artículo 219.4.c).
- El contrato se adjudicará al licitador que haya presentado la oferta económicamente más ventajosa, valorada según los criterios fijados en el acuerdo marco (artículo 219.4.e). En el texto refundido aún vigente sólo se hace referencia a la mejor oferta (artículo 198.4.e).
- Asimismo, se introduce el artículo 220 que regula la modificación de los acuerdos marco y de los contratos basados en los acuerdos marco. Los contratos basados en acuerdos marco no podrán sufrir modificaciones sustanciales respecto a lo establecido en el acuerdo marco.
- Los precios resultantes de la modificación del acuerdo marco no podrán superar el 20% respecto de los precios anteriores, y en ningún caso podrán ser superiores a los que esas empresas ofrezcan en el mercado.
- Por el contrario, las empresas parte del acuerdo sí estarán obligadas a mantener en el acuerdo marco los precios con que concurrieran en el mercado si mejoran los de

adjudicación del acuerdo marco, siempre que las condiciones para la prestación sean similares.

El uso de las cláusulas sociales en la contratación

Los **criterios sociales y medioambientales** son admitidos y promovidos en la normativa europea. La contratación pública, puede ser un medio que permita a las administraciones conseguir objetivos sociales, ambientales o de investigación. Se trata de requisitos, cláusulas, medidas de preferencia o medidas de discriminación positiva que se priorizan a la hora de adjudicar un contrato¹⁷.

El actual texto refundido de la Ley de contratos del sector público contempla varias **posibilidades para tener en cuenta aspectos sociales en la contratación**: como **condiciones especiales** de ejecución del contrato (art. 118); como criterio de valoración de las ofertas (art. 150.1); **preferencia en la adjudicación** en igualdad de ofertas a empresas que tengan en su plantilla personas con discapacidad o en situación de exclusión social y con **entidades sin ánimo de lucro** y a entidades reconocidas como Organizaciones de Comercio Justo (DA 4ª); **reserva de contratos** para Centros Especiales de Empleo (DA 5ª).

Especialmente relevante es la Disposición adicional cuarta en lo referente al cumplimiento de los licitadores de las previsiones relativas a la obligación de contar con un 2% de trabajadores con discapacidad o de adoptar las medidas alternativas correspondientes y la posibilidad de establecer la preferencia en la adjudicación de contratos relativos a prestaciones de carácter social o asistencial a las entidades sin ánimo de lucro, siempre que su finalidad o actividad tenga relación con el objeto del contrato.

La disposición adicional quinta, en línea con la Directiva Europea de Contratación Pública establece la posibilidad de reservar el derecho a participar en los procesos de adjudicación de determinados contratos o determinados lotes a centros especiales de empleo y empresas de inserción o un porcentaje de reserva en la ejecución de estos contratos a condición de que al menos el 30% de los trabajadores sean personas con discapacidad o en riesgo de exclusión social¹⁸.

Las comunidades autónomas de Andalucía, Aragón, Castilla y León, Cataluña, Galicia, Navarra y País Vasco, contemplan la **utilización de cláusulas sociales en su normativa de servicios sociales**, lo cual no necesariamente implica que en la práctica se tengan en cuenta:

Andalucía, en el artículo 109 de la ley de servicios sociales recoge de modo prolijo la utilización de cláusulas sociales tanto como requisito de adjudicación como criterio de priorización ante ofertas en análogas condiciones de eficacia, calidad y rentabilidad social.

¹⁷ Junta consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad autónoma de Aragón (Informe 17/08)

¹⁸ Vid nota 12 página 24.

Hace referencia a la aplicación de criterios o medidas de discriminación positiva a favor de aquellas entidades que cumplan una serie de características. En la respuesta al cuestionario del representante de Lares en Andalucía pone de relieve su previsión en la norma, aunque manifiesta que no se están utilizando en la práctica.

En **Aragón**, el artículo 31 de la Ley de Servicios sociales únicamente recoge la previsión de que si se opta por la utilización de formas de contratación pública reguladas en la normativa básica estatal, se deberán incorporar *en los procedimientos de adjudicación criterios sociales destinados a garantizar la calidad en el empleo y la atención continuada, pudiendo primarse en los mismos a las entidades sin ánimo de lucro.*

En **Castilla y León** el artículo 88 de la Ley de Servicios Sociales establece que para la prestación de prestaciones sociales *podrán considerarse, ya sea como requisitos, cláusulas, medidas de preferencia o medidas de discriminación positiva, criterios sociales, de calidad, de experiencia y trayectoria acreditadas, y los demás que se determinen reglamentariamente.*

Cataluña establece la posibilidad de que reglamentariamente se determinen criterios de valoración especial respecto a las entidades de iniciativa social y las entidades de servicios sociales acreditadas. Se refiere especialmente, a la posibilidad de que los pliegos de cláusulas que rijan la contratación de servicios sociales puedan dar preferencia en la adjudicación de contratos, en condiciones análogas, a las proposiciones presentadas por empresas que empleen personas con discapacidad reconocida o con riesgo de exclusión social o que inviertan los beneficios en finalidades de atención social. También se apunta la posibilidad de dar preferencia, en la adjudicación de los contratos, a entidades sin ánimo de lucro con personalidad jurídica, cuya finalidad o actividad tenga relación directa con el objeto del contrato (artículo 75.4 de la Ley de Servicios Sociales).

Galicia, en su artículo 33 de la Ley de Servicios Sociales, opta por la preferencia en la adjudicación de los contratos a las proposiciones presentadas por empresas públicas o privadas que en el momento de acreditar su solvencia técnica tengan más del 2%, de trabajadores con discapacidad, siempre que dichas proposiciones iguallen en sus términos a las más ventajosas desde el punto de vista de los criterios que sirvan de base para la adjudicación. En los supuestos de empate, se podrá reconocer la preferencia en la adjudicación a la persona licitadora que disponga de un mayor porcentaje de trabajadoras y trabajadores fijos con discapacidad en su plantilla. También se contempla que en igualdad de condiciones se dé preferencia a empresas dedicadas específicamente a la promoción e inserción laboral de personas en situación de exclusión social cuando se trate de prestaciones de carácter social o asistencial.

Navarra establece en su disposición adicional quinta de la Ley de Servicios Sociales, que se deberán incluir necesariamente en los pliegos de cláusulas administrativas particulares de todos los contratos que celebren en materia de servicios sociales requerimientos de

carácter social, conforme a lo establecido en la legislación contractual que les sea de aplicación. Por tanto, aunque poco prolija, establece la obligatoriedad de su utilización. En la respuesta al cuestionario se respondió que no se utilizan, a pesar de que en la normativa aparece redactado como una obligación de la Administración.

El **País Vasco** en el artículo 72 de la Ley de Servicios Sociales establece que en los procedimientos de adjudicación se incorporarán *cláusulas sociales que hagan referencia, entre otros, al cumplimiento por parte de la entidad del requisito de atención continuada, durante el tiempo que se determine en función de la naturaleza del servicio, a personas, familias y/o grupos con necesidades similares a las de los destinatarios del servicio o centro cuya gestión se pretende adjudicar, debiendo otorgarse una consideración especial a su presencia previa en la zona en la que se vaya a prestar el servicio... Estas cláusulas sociales constituirán un requisito para la adjudicación, no pudiendo en ningún caso valorarse como un simple mérito*. También establece medidas de discriminación positiva a favor de entidades que reúnan ciertas características. En la respuesta al cuestionario se responde que sí se utilizan.

En la **Comunidad Valenciana**, la normativa de servicios sociales no contempla la utilización de cláusulas sociales; sin embargo, existe un acuerdo específico sobre las pautas a seguir para introducir cláusulas sociales en la contratación pública¹⁹. En este acuerdo se pretende fomentar la utilización de cláusulas sociales tanto en la contratación pública como en materia de subvenciones, aunque no es obligatorio. Con respecto a la contratación pública, se establece que en la descripción del objeto del contrato y de las especificaciones técnicas se deberán incluir de forma expresa la dimensión social siempre que la naturaleza del contenido del contrato lo permita. Esta dimensión social va referida a la satisfacción de necesidades de los grupos de población a los que va dirigido la prestación del servicio. También se reservará la participación en los procedimientos de adjudicación de contratos a centros especiales de empleo, en determinadas condiciones. Así mismo, se podrá exigir la utilización de cláusulas sociales en la determinación de la solvencia técnica en la licitación de empresas que pretendan prestar servicios a colectivos especialmente desfavorecidos o también se podrán exigir como criterios de adjudicación o de desempate. Además, podrán establecerse como condiciones especiales de ejecución cuando sean adecuadas a la naturaleza de la prestación contratada. En el cuestionario realizado al representante de la Comunidad Valenciana se confirma que sí son utilizadas a la hora de contratar.

¹⁹ [Acuerdo de 27 de marzo de 2015, del Consell, por el que se establecen directrices para la aplicación de cláusulas de carácter social en la contratación de la Administración de la Generalitat y su sector público, así como en materia de subvenciones de la Administración de la Generalitat.](#)

El nuevo marco normativo (Directiva Europea y futura Ley de Contratos)

Con relación a los temas que se vienen examinando, las principales cuestiones a resaltar respecto a la transposición de la Directiva 2014/24/UE son las siguientes:

- El marco normativo sobre la contratación está cambiando con la trasposición de la **Directiva Europea**²⁰. En su exposición de motivos, la Directiva reconoce la posibilidad de la utilización de otras **figuras diferentes al contrato para la gestión de servicios públicos** (Ej. Concierto social).
- La Directiva establece entre los **criterios de adjudicación del contrato** la “**mejor calidad-precio**” a la hora de elegir la “oferta económicamente más ventajosa” (artículo 67). Además, establece un mandato legal imperativo que obliga a los Estados a adoptar medidas efectivas para garantizar en la ejecución de los contratos los operadores económicos cumplen las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social y laboral (artículo 18.2). Alude expresamente a los aspectos sociales en la definición del objeto de los contratos (art. 62), en los motivos de exclusión de contratistas (art. 57), como criterios de adjudicación (art. 67) y como condición de ejecución (art. 70).
- El Título III, capítulo I de la Directiva se refiere a **Regímenes de contratación particulares**, y en concreto a servicios sociales. Este régimen específico debe de tener en cuenta determinados **principios a la hora de adjudicar los contratos**:²¹
 - ✓ **Libertad** a la hora de determinar las normas de procedimiento aplicables, siempre que permitan a los poderes adjudicadores tener en cuenta la especificidad de los servicios en cuestión.
 - ✓ Disponer que la **elección** del proveedor de servicios se haga sobre la base de la **oferta económicamente más ventajosa**, teniendo en cuenta criterios de **calidad** y de **sostenibilidad** en el caso de los servicios sociales.
 - ✓ Tener en cuenta la necesidad de garantizar la **calidad**, la **continuidad**, la **accesibilidad**, la **asequibilidad**, la **disponibilidad** y la **exhaustividad** de los servicios, las **necesidades específicas** de las distintas categorías de usuarios, incluidos los grupos desfavorecidos y vulnerables, la **implicación** y la responsabilización de los usuarios y la **innovación**.
 - ✓ Además, se prevé la posibilidad de **reservar a determinadas organizaciones** el derecho de participación en procedimientos de adjudicación de contratos públicos exclusivamente en el caso de los servicios sociales, culturales y de salud.

A pesar del amplio margen que permite la Directiva, el Proyecto de Ley de Contratos del Sector Público recoge los criterios relacionados con cláusulas sociales de forma muy limitada. No prevé la aplicación de los criterios como “criterios de base” ni como “criterios

²⁰ Vid nota 12 página 24.

²¹ Artículos 76 y 77.

cualitativos”, sino como condiciones especiales de ejecución siempre que estén vinculadas al objeto del contrato²² y como “criterios de desempate” para los casos en que, tras la aplicación de los criterios de adjudicación, se produzca un empate entre dos o más ofertas²³.

Aunque no está incluido dentro del articulado, la exposición de motivos, recoge de forma explícita el contenido del Considerando 114 de la Directiva en el que se reconoce que los poderes públicos tienen libertad para prestar servicios sociales sin tener que recurrir al ámbito de la contratación pública: *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.*» (Artículo 145).

El Proyecto de ley también prevé la posibilidad de restringir determinados contratos públicos a talleres protegidos o que determinados contratos sean ejecutados únicamente en el marco de programas de empleo protegido.

Por otra parte, desaparece la figura del contrato de gestión de servicio público de la regulación de los diferentes modos de gestión indirecta de los servicios públicos que se hacía en el artículo 277 del anterior texto refundido, dejando subsistente solo la concesión, si bien esta última pasa a desglosarse en dos categorías, como son la concesión de obras y la concesión de servicio²⁴. Esto supone que las normativas autonómicas que hagan referencia al contrato de gestión de servicio público en su articulado, deberán realizar las correspondientes modificaciones.

²² Artículo 200.2

²³ Artículo 145.9 y 10

²⁴ Exposición de motivos del anteproyecto de Ley de contratos del sector público.

1.4 Concierto social



Ideas fuerza



Constataciones

1. El concierto social es un régimen de acreditación mediante el cual **la Administración acredita a entidades privadas** que cumplen las condiciones que establece y suscribe un acuerdo con ellas mediante el cual les financia los servicios. Posteriormente, **el usuario** al que se le ha reconocido el derecho de acceso al servicio **elige** entre todas las entidades que han suscrito el concierto cual se lo presta.
2. A diferencia del Contrato, en el régimen de Concierto **el proveedor presta los servicios en nombre propio** y tiene autonomía para su organización, en el marco de los requisitos de acreditación establecidos por la administración.
3. Las comunidades autónomas que lo han **regulado** son **diez**: Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Castilla y León, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia, Murcia y País Vasco. Además, en Asturias existe un proyecto de desarrollo y en Navarra un proyecto que introducirá la figura. **Salvo** en el caso de **Aragón** y **Valencia**, el concierto está **abierto a entidades con y sin ánimo de lucro**.
4. Aún se está en fase incipiente de aplicación del concierto social, por lo que en la mayoría de los casos está **pendiente** un **desarrollo normativo** más detallado sobre las condiciones prácticas de funcionamiento.
5. En los conciertos sociales también se prevé el establecimiento de **cláusulas**, medidas de discriminación positiva o medidas de preferencia. En concreto, la posibilidad de su utilización está prevista en las comunidades autónomas de Andalucía, Asturias, Baleares, Castilla y León, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia y País Vasco.



Ventajas e inconvenientes

VENTAJAS:

1. **Permite** que el beneficiario del servicio tenga capacidad de **elección**, siempre que haya afluencia de servicios.
2. **Se respeta** el principio de **transparencia**, ya que la administración pública establece los requisitos que deben reunir las organizaciones que quieran suscribir el concierto.
3. **Se respeta** el **principio de libre competencia** ya que, con excepción de algunos supuestos, pueden suscribir conciertos entidades con y sin ánimo de lucro. Además, la

competencia es continua (no puntual como en la contratación) ya que el **beneficiario** tiene **libertad** para **cambiar de proveedor** si no está satisfecho. Esto fomenta que los proveedores se esfuercen más por dar servicios de calidad.

4. La **continuidad en el tiempo** de los conciertos contribuye a **evitar** que se produzcan situaciones de **desarraigo**, lo cual es importante cuando se trata de servicios a personas.
5. La estabilidad en el tiempo de los conciertos permite al prestador del servicio **planificar la actividad**, mejora la calidad del empleo de los trabajadores, planificar inversiones a largo plazo, etc.
6. La administración únicamente incurre en **gastos cuando se utiliza el servicio**.
7. El **precio es revisable** y se ajusta a los costes reales si los criterios de fijación del mismo son objetivos.

INCONVENIENTES:

1. El proveedor únicamente cobra el precio de la plaza si esta se ocupa, por tanto, a pesar de suscribir el concierto, **no tiene ingresos asegurados**.
2. El derecho de **elección** está condicionado a que existan **plazas disponibles**.
3. A veces el **precio** que paga la **administración** por la plaza es **deficitario** ya que no cubre todo el precio de la misma y no se permite el cobro de cantidades adicionales al precio público.

Definición

En el nuevo marco normativo el concierto no se instrumenta a través de procedimientos de concurrencia competitiva, aunque en todo caso debe respetar los principios del Tratado de la Unión Europea de transparencia e igualdad de oportunidades. Esta fórmula de gestión de servicio público también se utiliza en el ámbito educativo y sanitario.

El concierto social, aparece definido por todas las comunidades autónomas que lo han desarrollado como una modalidad diferenciada de la del concierto general regulado en la normativa de contratación del sector público. De conformidad con la normativa de las comunidades autónomas, se entiende por concierto social *“la prestación de servicios sociales de responsabilidad pública a través de terceros, cuya financiación, acceso y control sean públicos”*. En la siguiente tabla podemos ver cómo aparece definido por las diferentes comunidades autónomas:

Tabla 3. Concepto de Concierto social según las comunidades autónomas

COMUNIDAD AUTÓNOMA	CONCEPTO	ARTÍCULOS
ANDALUCÍA	Instrumento por medio del cual se produce la prestación de servicios sociales de responsabilidad pública a través de entidades, cuya financiación, acceso y control sean públicos.	Artículo 101.1
ARAGÓN	No aparece definido	
ASTURIAS, PRINCIPADO DE	Se entiende por régimen de concierto social la prestación de servicios sociales especializados de responsabilidad pública cuya financiación, acceso y control sean públicos, a través de entidades de iniciativa privada.	Artículo 44.bis.2
BALEARS, ILLES	Se entiende por régimen de concertación la prestación de servicios sociales de responsabilidad pública a través de terceros, cuya financiación, acceso y control sean públicos.	Artículos 89.bis.2
CASTILLA Y LEÓN	Se entiende por régimen de concertación la prestación de servicios sociales públicos a través de terceros, cuya financiación, acceso y control sean públicos.	Artículos 89.2
CATALUÑA	La prestación de servicios sociales de la red de servicios sociales de atención pública a través de terceros titulares de los servicios y establecimientos en los que se presten servicios con financiación, acceso y control públicos.	Disposición adicional tercera. Apartado 1
COMUNITAT VALENCIANA	Instrumentos organizativos de naturaleza no contractual a través de los cuales las administraciones competentes podrán organizar la prestación de servicios a las personas de carácter social cuya financiación, acceso y control sean de su competencia, ajustándose al procedimiento y requisitos previstos en esta ley y en la normativa sectorial que resulte de aplicación.	Artículo 62
GALICIA	Instrumento por medio del cual se produce la prestación de servicios sociales de responsabilidad pública a través de entidades, cuya financiación, acceso y control sean públicos	Artículo 33.bis.2

COMUNIDAD AUTÓNOMA	CONCEPTO	ARTÍCULOS
MURCIA, REGIÓN DE	Se entiende por régimen de concertación la prestación de servicios sociales públicos a través de terceros, cuya financiación, acceso y control sean públicos.	Artículo 25 bis.2
PAÍS VASCO	Forma de articulación de la participación en el Sistema Vasco de Servicios Sociales de la iniciativa privada que cuenten con centros de titularidad propia.	Artículo 61.1

Fuente: elaboración propia a partir de la normativa autonómica

El concierto social se enmarca dentro de los **sistemas de acreditación o licencia** que se caracterizan porque la administración pública competente acredita una **serie de servicios sociales que desarrolla la iniciativa privada, con o sin ánimo de lucro**, a través de un procedimiento administrativo.

A través de la acreditación, la Administración se asegura de que dichos servicios, que suponen el ejercicio privado de una función pública, reúnen los requisitos necesarios. Las organizaciones una vez que obtienen dicha acreditación se encuentran **habilitadas para formalizar con la Administración el correspondiente concierto y prestar dichos servicios que son financiados públicamente**.

Posteriormente, una vez que la entidad ha obtenido la acreditación y ha suscrito el concierto, será el usuario quien elija, de entre todos los proveedores acreditados, el servicio al que quiere acudir si es que existen plazas disponibles. Por tanto, se establecerá una **relación contractual independiente entre el proveedor y el usuario**. Este sistema garantiza el **derecho a la elección del usuario** si hay afluencia suficiente de recursos.

Las **comunidades autónomas que lo han regulado son diez**: Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Castilla y León, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia, Murcia y País Vasco. Además, en Asturias existe un proyecto de desarrollo y en Navarra un proyecto que introduciría la figura. En Castilla-La Mancha la Ley de Servicios Sociales establece la posibilidad de que se desarrolle un régimen jurídico especial a los efectos de la concertación de plazas. El proyecto de ley de servicios sociales de Canarias, actualmente en preparación, no lo contempla.

Tabla 4. Regulación del Concierto social en las comunidades autónomas

COMUNIDAD AUTÓNOMA	NORMATIVA	ARTÍCULOS
ANDALUCÍA	Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía	Artículo 101 a 107
ARAGÓN	Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón. Modificada por: Ley 11/2016, de 15 de diciembre, de acción concertada para la prestación a las personas de servicios de carácter social y sanitario.	Artículo 23 a 31
ASTURIAS, PRINCIPADO DE	Ley 1/2003, de 24 de febrero, de servicios sociales. Modificada por: Ley 9/2015, de 20 de marzo, de primera modificación de la Ley 1/2003, de 24 de febrero, de Servicios Sociales.	Artículo 44.bis a septies
BALEARS, ILLES	Ley 4/2009, de 11 de junio, de servicios sociales de las Illes Balears. Modificada por: Ley 10/2013, 23 diciembre, de modificación de la Ley 4/2009, de 11 de junio, de servicios sociales de las Illes Balears.	Artículos 89.bis a 89 septies
CASTILLA Y LEÓN	Ley 16/2010, de Castilla y León, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales Modificada por: Ley 5/2014, de 11 de septiembre, de medidas para la reforma de la Administración de la Comunidad de Castilla y León	Artículos 89 a 94
CATALUÑA	Decreto Ley 3/2016, de 31 de mayo, de medidas urgentes en materia de contratación pública	Disposición adicional tercera
COMUNITAT VALENCIANA	Ley 5/1997, de 25 de junio, por la que se regula el Sistema de Servicios Sociales en el ámbito de la Comunidad Valenciana Modificada por: Ley 13/2016, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat	Artículo 53, 56, 62 a 68
GALICIA	Ley 13/2008, de 3 de diciembre, de servicios sociales de Galicia Modificada por Ley 8/2016, 8 julio, por la que se modifica la Ley 13/2008, de 3 de	Artículo 33.bis a 33 septies

COMUNIDAD AUTÓNOMA	NORMATIVA	ARTÍCULOS
	diciembre, de servicios sociales de Galicia	
MURCIA, REGIÓN DE	Ley 3/2003, de 10 de abril, del Sistema de Servicios Sociales de la Región de Murcia. Modificada por Ley 16/2015, 9 noviembre, por la que se modifica la Ley 3/2003, de 10 de abril, del Sistema de Servicios Sociales de la Región de Murcia.	Artículo 25 bis a 25 octies
PAÍS VASCO	Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales	Artículo 61 a 68

Fuente: elaboración propia a partir de la normativa autonómica

Todas las comunidades prevén desarrollos reglamentarios, pero por el momento salvo en Baleares no se han llevado a cabo.

Actores que pueden participar

Como regla general el concierto social está abierto a entidades lucrativas y no lucrativas. No obstante, **Aragón y Comunidad Valenciana prevén el concierto únicamente para entidades privadas de iniciativa social**,²⁵ y derivan a las entidades con ánimo de lucro a la contratación. En la exposición de motivos la comunidad autónoma de Aragón invoca la capacidad de organización de estos servicios alegando que **son servicios no económicos de interés general**; esta argumento parece **cuestionable** en la medida en que hay operadores económicos que prestan estos servicios y se trata de actividades económicas que producen resultados en aras del bien público general y que el mercado no realizaría (o lo haría en condiciones distintas por lo que respecta a la calidad, seguridad, asequibilidad, igualdad de trato y acceso universal) sin una intervención pública.

La regulación de la comunidad autónoma de **Andalucía** resulta **contradictoria**: el artículo 100.4 y 101.1 de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía establece que en los conciertos y contratos darán prioridad a las entidades de la iniciativa social, de economía social, cooperativas y pequeñas y medianas empresas cuando existan análogas condiciones de eficacia, calidad y rentabilidad social; pero en el apartado 2 del artículo 101 establece que sólo “excepcionalmente, en ausencia de entidades de iniciativa social que cumplan las condiciones establecidas en esta ley, las administraciones públicas

²⁵ Artículo 21.c Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón y artículo 53.1 de la Ley 5/1997, de 25 de junio, por la que se regula el Sistema de Servicios Sociales en el ámbito de la Comunidad Valenciana.

podrán concertar con entidades privadas con ánimo de lucro”. Si la iniciativa con ánimo de lucro sólo puede suscribir conciertos en ausencia de iniciativa social sin ánimo de lucro, nunca se va a dar el supuesto anterior de “en análogas condiciones de eficacia, calidad y rentabilidad social”.

Nuestra opinión es que la vía más segura para respetar el **principio de no discriminación en los conciertos sociales** (que es un principio de los Tratados de la Unión Europea), allí donde ya existen operadores de mercado se ha de **permitir la concurrencia de entidades con y sin ánimo de lucro**. Si las administraciones consideran que las entidades sin ánimo de lucro aportan un valor especial en la prestación de determinados servicios, cuentan con otros mecanismos para que esto sea posible.

Objeto del Concierto

Con carácter común **en todas las comunidades autónomas**, podrán ser objeto de Concierto:

- a) La **reserva y ocupación de plazas**.
- b) La **gestión integral** de las prestaciones, programas, servicios o centros, a excepción de las de que se consideren de gestión pública directa.

En este sentido, parece diferenciarse **Asturias** que lo **restringe** a los **servicios sociales especializados**: *Se entiende por régimen de concierto social la prestación de servicios sociales especializados de responsabilidad pública cuya financiación, acceso y control sean públicos, a través de entidades de iniciativa privada*²⁶. Se podrá suscribir un único concierto que englobe a varios servicios o centros, siempre que estos tengan el mismo titular.

Financiación de los conciertos

Las Administraciones competentes fijarán los importes de los módulos económicos, tasas o precios públicos²⁷ correspondientes a cada prestación susceptible de prestación concertada. Normalmente se prohíbe que la entidad concertada cobre ninguna cantidad al margen del precio público establecido, no obstante, según los representantes de Lares, el copago se encontraría incorporado a ese precio público en los casos que la persona entrega al centro de las cantidades que les correspondan de conformidad con el régimen de participación económica para las personas usuarias de los servicios. Murcia establece que cuando el usuario participe en la financiación del servicio mediante el pago de un precio público, siempre se garantizará, con independencia de la forma de prestación del servicio, **que el usuario mantendrá como mínimo un 15% de sus ingresos para su libre disposición**. Dicha cantidad de ingresos no podrá ser inferior al equivalente al 20% del IPREM vigente,

²⁶ Artículo 44.bis.2 de la Ley 1/2003, de 24 de febrero de servicios sociales.

²⁷ Como regla general todas las comunidades utilizan el término precio público, excepto Comunitat Valenciana que utiliza tasas y Aragón que utiliza el término módulos económicos.

salvo en los meses de junio y diciembre, que será del 40% del citado índice²⁸.

En la normativa del País Vasco se establece que las entidades privadas concertadas actuarán como entidades colaboradoras en la recaudación²⁹.

En Aragón y Comunidad Valenciana se establece que las tarifas máximas y mínimas o módulos económicos **retribuirán como máximo los costes variables, fijos y permanentes de las prestaciones**, garantizando la indemnidad patrimonial de la entidad prestadora, **sin incluir beneficio industrial**³⁰. En Andalucía se prohíbe el carácter lucrativo, tanto de las prestaciones gratuitas como de las no gratuitas³¹. Baleares, Galicia y País Vasco únicamente mencionan las prestaciones no gratuitas.³² Además, el cobro de cualquier cantidad por servicios complementarios, deberá ser autorizado por la Administración.

El riesgo principal del Concierto para el proveedor del servicio es económico y se puede dar en el supuesto de que la Administración Pública decida bajar excesivamente el precio público (que se revisa anualmente, no así el concierto que es plurianual); en este caso se podría correr riesgo de precarización de los servicios o incluso de falta de sostenibilidad de las organizaciones sujetas al concierto.

Principios

A la hora de establecer conciertos, la mayoría de las Comunidades determinan que se deberá atender a los **principios** de:

- ✓ Atención personalizada e integral.
- ✓ Arraigo de la persona en el entorno de atención social.
- ✓ Elección de la persona.
- ✓ Continuidad en la atención.
- ✓ Calidad.

Los principios que establece la Comunidad Valenciana no parecen tener nada que ver con los del resto de las Comunidades: subsidiariedad, solidaridad, igualdad, publicidad, transparencia, no discriminación, eficiencia presupuestaria.

En la regulación que realizan Aragón, Castilla y León y País Vasco, no aparece ninguna mención a los principios.

²⁸ Artículo 25 octies.5

²⁹ Artículo 63.2 in fine.

³⁰ Artículo 26.2 y artículo 66 respectivamente.

³¹ Artículo 104.2

³² Artículo 89 quater, artículo 33 quarter y 63.2 respectivamente.

Requisitos

Los requisitos o condiciones que exige la Administración para suscribir el concierto son muy similares en todas las comunidades autónomas. Todas las que regulan el concierto social establecen como requisitos:

- a) Las entidades deberán contar con la oportuna **acreditación o autorización administrativa** de sus centros y servicios, y figurar **inscritas** en el registro de entidades, centros y servicios sociales.
- b) **Acreditar**, en todo caso, la **disposición de medios y recursos suficientes** para garantizar el cumplimiento de las condiciones establecidas en el catálogo de servicios sociales correspondiente. La única excepción a este requisito está contemplada por la Comunidad Valenciana que establece que deberán acreditar la idoneidad para la prestación del servicio, pero no es necesario que cuenten con los medios materiales y personales necesarios, en ese caso podrán recurrir a la colaboración de terceros. Se establecerá reglamentariamente qué porcentaje de la ejecución puede dejarse en manos de terceros³³.
- c) Acreditar la **titularidad del centro** o su disponibilidad por cualquier título jurídico válido por un período no inferior al de vigencia del concierto.

País Vasco y Andalucía exigen **requisitos adicionales** que la entidad que pretender suscribir el concierto debe cumplir; en concreto:

- Haber prestado atención de manera continuada, durante el tiempo que se determine en función de la naturaleza del servicio, a personas, familias o grupos con necesidades similares a las de las personas destinatarias del servicio o centro cuya concertación solicita (Andalucía, País Vasco)
- Acreditar su presencia previa en la zona en la que se vaya a prestar el servicio. En la Comunidad Valenciana es un requisito de selección.
- Acreditar que en su organización, funcionamiento e intervención actúan con pleno respeto al principio de igualdad, mediante la integración efectiva de la perspectiva de género y la articulación de medidas o planes de igualdad orientados a dicho objetivo, en particular medidas orientadas a la conciliación de la vida familiar y laboral.

En la respuesta del representante de la País Vasco al cuestionario se pone de relieve que al concierto social (reservado en la práctica únicamente a entidades sin ánimo de lucro) únicamente acceden las organizaciones del sector de la discapacidad, y no las del sector de mayores.

³³ Artículo 68.2 de la Ley 5/1997, de 25 de junio, por la que se regula el Sistema de Servicios Sociales en el ámbito de la Comunidad Valenciana.

La Comunidad Valenciana establece la incompatibilidad entre el concierto y la percepción de una subvención para la financiación de actividades o servicios objeto de concierto (artículo 63.5).

En los conciertos también se prevé el establecimiento de **cláusulas, medidas de discriminación positiva o medidas de preferencia**. En concreto, tal y como se puede observar en el siguiente cuadro (Tabla 55, página 54), la posibilidad de su utilización está prevista en las comunidades autónomas de Andalucía, Asturias, Baleares, Castilla y León, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia y País Vasco.

Tabla 5. Utilización de cláusulas sociales, medidas de preferencia o discriminación según la normativa de las comunidades autónomas

COMUNIDAD AUTÓNOMA	UTILIZACIÓN CLÁUSULAS SOCIALES, MEDIDAS DE PREFERENCIA O DISCRIMINACIÓN
ANDALUCÍA	Sí Artículo 102
ARAGÓN	No previsto
ASTURIAS	Sí, se podrán establecer como requisitos cláusulas, medidas de preferencia o medidas de discriminación positiva. Artículo 44.bis.4
BALEARS, ILLES	Sí, se podrán establecer requisitos, cláusulas, medidas de preferencia o medidas de discriminación positiva, criterios sociales, de calidad, de experiencia y trayectoria acreditada, y los otros que se determinen reglamentariamente. Artículo 89.bis.4
CASTILLA Y LEÓN	Sí, se podrán establecer como requisitos, cláusulas, medidas de preferencia o medidas de discriminación positiva, criterios sociales, de calidad, de experiencia y trayectoria acreditadas. Artículo 88.2
CATALUÑA	Sí, se podrán establecer como requisitos, cláusulas, medidas de preferencia o medidas de discriminación positiva, criterios sociales, de calidad, de experiencia y trayectoria acreditada. Apartado 1
COMUNITAT VALENCIANA	Se establecen medidas de preferencia cuando haya limitaciones presupuestarias o del número o características de los servicios. Artículo 64. 2 y 3
GALICIA	Podrán establecerse como criterios para la formalización de los conciertos determinadas medidas de preferencia o medidas de discriminación positiva, criterios sociales, de calidad, de experiencia y trayectoria acreditada Artículo 33.bis.4
PAÍS VASCO	Sí, a entidades que cumplan determinadas características. Artículo 65.2

Duración

Con respecto a la duración de los conciertos, en todas las normas se prevé que se suscriban con **carácter plurianual**, lo cual es consistente con el principio de continuidad y estabilidad en la atención.

Aragón, Baleares y Comunidad Valenciana establecen una duración máxima de **cuatro años**; **Murcia** establece **seis años**. No obstante, **Baleares** en su decreto de desarrollo determina que en el caso de conciertos que atiendan **situaciones de urgencia**, el concierto podrá ser de **un año**.

En todos los casos se prevé la posibilidad de **renovación o prórroga del concierto**. La mayoría de comunidades disponen que esta posibilidad se concretará a través de desarrollos reglamentarios. Las comunidades que lo fijan son Aragón y Comunidad Valenciana, que establecen un máximo de 10 años; Baleares y Murcia establecen que se podrá prorrogar por otros cuatro años. País Vasco y Castilla y León establecen que la renovación será por periodo igual al inicial. Una vez que finalice el concierto o la prórroga, se establece la posibilidad de suscribir uno nuevo.

A la **finalización del concierto**, se establece la obligación de las Administraciones de garantizar que los **derechos de las personas usuarias** de las prestaciones concertadas **no se vean perjudicadas** por su finalización.


Tabla 6. Duración y posibilidad de prórroga por comunidades autónomas

COMUNIDAD AUTÓNOMA	DURACIÓN	POSIBILIDAD DE PRÓRROGA O RENOVACIÓN
ANDALUCÍA	Plurianual	Sí, en las condiciones que se determinen reglamentariamente.
	Artículo 106.1	106.2
ARAGÓN	Carácter plurianual, máximo 4 años.	Sí, máximo hasta 10 años. Luego se podrá establecer uno nuevo.
	Artículo 27. 1 y 2	Artículo 27.2
ASTURIAS, PRINCIPADO DE	Plurianual	Sí, en las condiciones que se determinen reglamentariamente.
	Artículo 44, sexies	
BALEARS, ILLES	La ley de servicios sociales establece que tendrá que ser plurianual, el Decreto 18/2015 que el máximo serán 4 años y excepto en el caso de conciertos con entidades que atiendan situaciones de urgencia en las que la duración será de un año. El primer concierto social convocado para servicios de atención residencial a personas mayores en situación de dependencia es por un año. La resolución establece que se ha	Posibilidad de renovación por otros cuatro


COMUNIDAD AUTÓNOMA	DURACIÓN	POSIBILIDAD DE PRÓRROGA O RENOVACIÓN
	acreditado su urgencia.	
	Artículos 6 y disposición transitoria primera, apartado 2 del Decreto 18/2015.	Artículo 29.2
CASTILLA Y LEÓN	Plurianual	Posibilidad de renovación por otro periodo igual al inicial.
	Artículo 93.1	Artículo 93.2
CATALUÑA	Plurianual	Sí
	Apartado 10	Apartado 11
COMUNIDAD VALENCIANA	No superior a cuatro años.	Sí, podrán ampliar la duración total a 10 años. Luego se podrá establecer un nuevo concierto.
	Artículo 67	Artículo 67
GALICIA	Base plurianual	Sí, en las condiciones que se determinen reglamentariamente.
	Artículo 33. sexies. 1	Artículo 33. sexies. 2
MURCIA, REGIÓN DE	Máximo 6 años	Sí, renovación por un máximo de 4 años.
	Artículo 25.septies.1	Artículo 25.septies.1
PAÍS VASCO	Base plurianual	Sí, por periodo de igual duración.
	Artículo 67.1	Artículo 67.2

Fuente: elaboración propia a partir de la normativa autonómica

1.5 Convenios o Acuerdos de colaboración con entidades sin ánimo de lucro




Ideas fuerza



Constataciones

1. Los convenios de colaboración se utilizaron en el pasado para la financiación de determinados servicios sociales; ahora prácticamente se usan en casos **excepcionales**.
2. Este instrumento no es el más adecuado para fomentar e incentivar acciones que para prestar servicios de garantía pública, pues no está sujeto a precepto y su uso **dependerá** de la **disponibilidad** de crédito de la administración.



Ventajas e inconvenientes

VENTAJAS:

1. Es una fórmula **tradicionalmente utilizada** en el ámbito de la gestión de servicios por

parte de las entidades sin ánimo de lucro, y que ha permitido crecer y dar **estabilidad** al sector a lo largo de los años.

INCONVENIENTES:

1. Es una **fórmula no sujeta a precepto** y que depende de la **voluntad** y la disponibilidad presupuestaria de la Administración.
2. **No es un instrumento válido, que reúna las condiciones necesarias** para el desarrollo de servicios que han de ser estables y que se fundamentan en derechos personales.
3. **No es una fórmula que aporte seguridad jurídica**, transparencia y respeto a la libre concurrencia.
4. Los convenios de colaboración son instrumentos cuyas partes son las organizaciones y la Administración, por tanto, los **beneficiarios no tienen capacidad de elección**.

Los convenios de colaboración se utilizaron en el pasado para la financiación de determinados servicios sociales, si bien ahora prácticamente se usan en casos excepcionales. Este instrumento es más adecuado para fomentar e incentivar acciones que para prestar servicios de garantía pública; no se debe olvidar que su **materialización** dependerá, entre otras cosas, de la disponibilidad presupuestaria de la correspondiente administración, por lo que **no parece un instrumento muy adecuado para garantizar derechos sociales**.

Las únicas Comunidades que **no la prevén** en su legislación de servicios sociales son **Aragón, Comunidad Valenciana y Navarra**.

Andalucía, Asturias, Castilla y León y País Vasco establecen su utilización como una fórmula de **gestión subsidiaria al concierto**: por razones **de urgencia, la singularidad** de la actividad o prestación de que se trate, o su carácter innovador y experimental.

Galicia establece que se utilizará esta fórmula atendiendo al **interés social** de los servicios y proyectos, a su **complementariedad** con la oferta pública, a la calidad y carácter **innovador** de las prestaciones y servicios, a la eficiencia en el empleo de los fondos públicos y a su adecuación a los objetivos fijados por la planificación autonómica (artículo 31.1).

Murcia establece que se celebrarán cuando sea **aconsejable** por la **singularidad** del servicio que se trate resulte la forma más idónea para su prestación y así se justifique, debiendo ser autorizados por el Consejo de Gobierno (artículo 25. nonies).

Baleares, La Rioja y Cataluña disponen que deberán dirigirse fundamentalmente a la creación, el mantenimiento, la mejora y la modernización de los centros, a la promoción y el desarrollo de programas y actividades de servicios sociales y a la promoción de acciones

formativas, programas de calidad y actividades de investigación y desarrollo relacionadas con los servicios sociales (artículo 61 y 76.2 respectivamente).

Canarias, Extremadura, Madrid y Castilla-La Mancha no establece ningún criterio para su utilización. **Cantabria** tampoco, pero en una reciente modificación en 2017 establece que podrán pagarse con carácter anticipado, sin perjuicio de su posterior justificación, en la forma y condiciones que se acuerden³⁴.

Con respecto a la **frecuencia** en su utilización, en las respuestas al cuestionario en la Comunidad Valenciana, Baleares, País Vasco y Castilla y León serían la fórmula más utilizada. En Extremadura se utilizaría con frecuencia y en Andalucía y Murcia con poca frecuencia. En la respuesta al cuestionario de la comunidad autónoma de Murcia se apunta que cada vez desaparecen más convenios para pasar a la fórmula del concierto; en la respuesta del País Vasco se apunta a un futuro donde el convenio sigue siendo la fórmula más utilizada.

El **Tribunal de Cuentas** en su Moción a las Cortes Generales proponiendo la configuración de un marco legal adecuado y suficiente para el empleo del convenio de colaboración por las Administraciones Públicas hace las siguientes apreciaciones (2010)³⁵:

- El convenio de colaboración es una **figura de escasa regulación legal** susceptible de generar prácticas que soslayan la aplicación de la legislación contractual. Su falta de regulación supone que la gestión de fondos se realiza a través de cauces jurídicamente inseguros.
- Por regla general, **se celebran sin una norma habilitante específica**, es decir, sin la previa aprobación de las normas específicas que los regulan o de una disposición que prevea su alcance, efectos y régimen jurídico. (artículo 4.2 Texto Refundido Ley de Contratos del Sector Público referido a los convenios de colaboración del apartado 4.1d).
- Por regla general, **no se realizan actuaciones tendentes a dar publicidad o a promover la concurrencia** de sujetos distintos de aquellos con los que los convenios se suscriben, por lo que no puede decirse que se hayan aplicado, como es obligado, los principios que rigen en la contratación pública, y que son de obligada aplicación en la actividad convencional (art. 3.2 TRLCAP y art. 4.2 LCSP).
- Puede ocurrir que bajo la apariencia formal de convenios de colaboración se han tramitado contratos administrativos, eludiéndose así la aplicación de la legislación contractual.

³⁴ Apartado añadido por la Ley de Cantabria 2/2017, de 24 de febrero, de Medidas Fiscales y Administrativas

³⁵ <https://fiscalizacion.e.s/2010/12/20/los-convenios-de-colaboracion-de-las-administraciones-publicas/>

- En ocasiones los convenios de colaboración **constituyen, “de facto”, subvenciones públicas**, otorgadas obviando el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.
- Es frecuente encontrar una **escasa especificación del objeto** de los convenios y una descripción excesivamente genérica de las actividades a realizar.
- En otros casos, no constan los criterios para determinar la cifra de la cantidad a aportar por la Administración.
- En relación con la ejecución del contenido del convenio:
 - **No hay constancia** expresa del **cumplimiento** de los compromisos que asume la Administración, excepto en lo que atañe a la aportación financiera;
 - Es frecuente que la **justificación del gasto**, excepto en los convenios destinados a canalizar subvenciones, se haga mediante la presentación, por el sujeto privado, de la factura por el importe de la aportación financiera a cargo de la Administración, pero no de los gastos en que se ha incurrido. Esta forma de justificar, cuando no se parte de una estimación rigurosa del costo de la actividad, **no ofrece garantías** de un correcto empleo de los fondos.

1.6 La financiación de los servicios públicos a través de la subvención



Ideas fuerza



Constataciones

1. La subvención se define como una **disposición dineraria** realizada por las Administraciones Públicas (Administración General del Estado, Autonómica y Local) a favor de personas públicas o privadas.
2. La práctica totalidad de **leyes** de servicios sociales **prevén** el mecanismo de subvención como una de las **fórmulas** para la financiación de servicios sociales.
3. En la práctica esta fórmula se utiliza cada vez menos, especialmente para aquellos servicios que son continuados y entran dentro de la cartera de servicios, si bien pueden ser **útiles** para financiar **acciones complementarias**.



Ventajas e inconvenientes

VENTAJAS:

1. La subvención es una fórmula de financiación de entidades sin ánimo de lucro con mucha **tradición** en nuestro país.
2. La Ley General de Subvenciones establece un **proceso de comprobación** que asegura la **correcta utilización** de los fondos públicos.

INCONVENIENTES:

1. **Es anual**, y está **sujeta a disponibilidad presupuestaria**, por tanto, **no** es una fórmula **recomendable para garantizar derechos**. Las subvenciones no son una fórmula idónea para el desarrollo de servicios de garantía pública que requieren estabilidad y continuidad.
2. La **Administración** tiene **libertad** para **elegir el momento** de convocatoria, **resolución** y **pago**. Ello supone riesgos de discontinuidad y en consecuencia interrupciones en el servicio, así como retraso en el pago.

El artículo 2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones³⁶, **define la subvención** toda disposición dineraria realizada por las Administraciones Públicas (Administración General del Estado, Autonómica y Local) a favor de personas públicas o privadas, y que cumpla los siguientes requisitos:

- a) Que la entrega se realice **sin contraprestación directa** de los beneficiarios.
- b) Que la entrega esté sujeta al **cumplimiento de un determinado objetivo**, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una situación, debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido.
- c) Que el proyecto, la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el **fomento** de una **actividad de utilidad pública** o **interés social** o de promoción de una finalidad pública.

La subvención es una fórmula de fomento de la acción social con mucha **tradición** en España, que se utiliza de modo generalizado en el ámbito de los servicios sociales con las organizaciones sin ánimo de lucro. Pueden ser **subvenciones de capital**, destinadas generalmente a proyectos destinados a creación de infraestructuras o equipamiento, o **subvenciones corrientes** destinadas al mantenimiento o realización de las actividades habituales de la organización.

³⁶ [Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones](#)

Si bien pueden jugar un papel importante en el apoyo a acciones complementarias en el sistema de atención a personas mayores y dependientes, **no pueden ser consideradas como un sistema idóneo** para desarrollar servicios que requieren garantía de continuidad, se conceden de forma **anual** y están sujetas a **disponibilidad presupuestaria** de la Administración que la concede y **no** están sujetas a **prórroga**.

Otras debilidades de esta fórmula de financiación de servicios están relacionadas con los **sistemas de pago**, que normalmente se **retrasan**, los requisitos de justificación, en los que se controla el gasto, pero no el servicio, la indefinición de la actividad, que no viene determinada por un catálogo de prestaciones o no está sujeta a una acreditación.

Tabla 7. Previsión de la utilización de la subvención para fomentar la realización de programas de asistencia social por comunidades autónomas

COMUNIDAD AUTÓNOMA	SUBVENCIÓN	COMENTARIOS	ARTÍCULOS
ANDALUCÍA	Sí	Principios de publicidad, concurrencia e igualdad. Preferencia aquellas declaradas de interés social.	Artículo 112 y 114
ARAGÓN	No		Artículo 21
ASTURIAS	Sí		Artículo 44. nonies
BALEAS, ILLES	Sí		Artículo 90
CANARIAS	Sí		Disposición Adicional Primera
CANTABRIA	Sí		Artículos 47 y 89.c)
CASTILLA Y LEÓN	Sí		Artículo 97
CASTILLA-LA MANCHA	No		
CATALUÑA	Sí		Artículo 76
COMUNITAT VALENCIANA	Sí		Artículo 63.5
EXTREMADURA	Sí		Artículo 2.2.c
GALICIA	Sí ³⁷		Artículo 31.1
COMUNIDAD DE MADRID	Sí		Artículo 60
REGIÓN DE MURCIA	Sí	Habrà convocatorias de subvenciones específicas para las entidades declaradas de interés asistencial.	Artículos 7.3.c y 40
COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA	Sí		Artículo 12.3 y 74.4 Ley 16/2006
PAÍS VASCO	Sí	Las entidades sin ánimo de lucro pueden ser declaradas de interés social y tener preferencia en la concesión de subvenciones. Compatibles con otras ayudas, subvenciones o recursos.	Artículo 73.3
LA RIOJA	Sí		Artículo 61


³⁷ Atendiendo al interés social de los servicios y proyectos, a su complementariedad con la oferta pública, a la calidad y carácter innovador de las prestaciones y servicios, a la eficiencia en el empleo de los fondos públicos y a su adecuación a los objetivos fijados por la planificación autonómica.

Fuente: elaboración propia


Todas las comunidades autónomas, **excepto Castilla-La Mancha**, tienen prevista en su normativa la **posibilidad de utilizar la subvención** para financiar la prestación de **servicios sociales** a través de la iniciativa privada sin ánimo de lucro; de hecho, aunque Castilla-La Mancha no contempla la subvención en su legislación, sí la utiliza en el desarrollo y mantenimiento de programas y servicios de atención a personas mayores (Resolución de 16 de marzo de 2017)³⁸.

En las respuestas a los cuestionarios, en la práctica la utilización de la subvención es la fórmula prioritaria en Aragón, Comunidad Valenciana, Extremadura, Madrid, Murcia y Navarra. En Andalucía y Castilla y León también se utilizan, pero con menor frecuencia.

1.7 Presupuestos personales




Ideas fuerza



Constataciones

1. En el conjunto de Europa se constata un **crecimiento** de la fórmula de los presupuestos personales, que se ha desarrollado especialmente en el marco de los movimientos de desinstitucionalización y en el entorno de crisis económica.
2. Los presupuestos personales, tal y como se aplican en España, son prestaciones económicas pensadas para garantizar que se atiende a situaciones que generadoras de derechos sociales cuando la **red pública resulta insuficiente**.
3. En esta fórmula la administración paga al beneficiario (no al proveedor del servicio) y es éste el que compra los servicios al proveedor con el presupuesto que recibe de la administración.
4. Una fórmula de presupuestos personales en el ámbito de la dependencia es la **prestación económica vinculada al servicio**.



Ventajas e inconvenientes

VENTAJAS:

38

http://docm.castillalamancha.es/portaldocm/descargarArchivo.do?ruta=2017/03/21/pdf/2017_3176.pdf&tipo=rutaDocm

1. Algunas formas de presupuestos personales, como la prestación vinculada al servicio satisfacen derechos subjetivos y son **jurídicamente exigibles**, pero otras responden a derechos no garantizados y, por tanto, sujetos a disponibilidad de crédito.
2. **El beneficiario** tiene **libertad** para **elegir al proveedor** que desee en función de sus preferencias o posibilidades. No obstante, si la cuantía de la prestación es baja, esa libertad de elección se verá restringida.
3. **Este mecanismo** estimula la **libre competencia** entre los proveedores de servicios, lo cual, en principio, favorece que estos incrementen la calidad de sus servicios.
4. **Este tipo de mecanismos** son **deseables** siempre que la **cuantía** de la prestación **resulte suficiente** para cubrir una parte significativa del coste del servicio.
5. **No es una fórmula deficitaria** para el proveedor del servicio, no obstante, el “copago” para el beneficiario puede ser alto.

INCONVENIENTES:

1. Esta fórmula resulta insuficiente si es **incompatible con otras prestaciones** económicas y servicios. Especialmente las cuantías de la prestación vinculada son muy escasas.
2. En el caso de la prestación económica vinculada al servicio previsto en el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, existe **desigualdad territorial**, ya que cada Comunidad Autónoma tiene libertad para establecer **su propia fórmula económica** para determinar la cuantía. Si esta prestación responde a la satisfacción de un derecho, ello puede determinar que el ejercicio de ese derecho sea diferente dependiendo de dónde residas.
3. Además, en el caso de la prestación vinculada al servicio, esta **no debería resultar discriminatoria** en el sentido de que el beneficiario de una prestación vinculada tenga que “copagar” más que el beneficiario que recibe un servicio similar por la fórmula del concierto.
4. La generalización de la fórmula de presupuestos personales, o **el uso de la misma en servicios residenciales puede llevar consigo una precarización** de estos servicios y agravios con respecto a otras fórmulas.
5. Para el prestador del servicio los presupuestos personales tienen **riesgos económicos** por la discontinuidad o la financiación insuficiente.
6. La libertad de elección es un aspecto muy positivo, que en el caso de muchos grupos sociales tiene que ir acompañada de los **apoyos a la elección**.

Los sistemas de financiación basados en presupuestos personales, **están generalizándose** en el conjunto de países de la Unión Europea. En muchos de ellos se utilizan de modo **complementario** a otras formas de financiación. En la fórmula de presupuestos personales la administración **financia directamente al beneficiario** y este adquiere el servicio a la entidad prestadora que elija. Para las entidades prestadoras de servicios es un modelo de

financiación pública indirecto, basado en el reconocimiento por parte de la Administración de que en el beneficiario concurren una serie de circunstancias personales o socioeconómicas que le hacen acreedor de un derecho que se concreta en la percepción periódica de una cuantía económica, en tanto en cuanto esa situación se mantenga.

En este modelo **no existe una relación directa entre la Administración y la organización prestadora de servicios**, más allá de la correspondiente autorización y acreditación.

En España, en el ámbito de personas mayores y personas en situación de dependencia, el presupuesto personal por excelencia es la prestación económica vinculada al servicio **incluida en el catálogo de servicios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD)** y en los catálogos de servicios sociales de todas las comunidades autónomas. Aparte de la prestación vinculada existen otras prestaciones económicas para la adquisición de servicios.

Prestación vinculada al servicio

Es una prestación económica de carácter personal que consiste en la **entrega periódica de una cantidad de dinero** a la **persona en situación de dependencia** para la adquisición de un servicio privado.

En principio, se concibe como una prestación de carácter **excepcional** y **subsidiario**, ya que su concesión está condicionada a que no sea posible el acceso al servicio público o concertado especificado en su Plan Individualizado de Atención (PIA). Sin embargo, en la práctica en algunas comunidades autónomas se utiliza para financiar servicios permanentes como plazas residenciales o en ocasiones para cubrir los plazos de espera de la plaza. Puesto que son prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, son prestaciones con carácter de derecho subjetivo. No obstante, no resultaría descabellado pensar que una posible medida para descongestionar el Sistema, e incluso incentivar la actividad económica sería eliminar esa subsidiariedad y que, si así lo desea, el beneficiario elija en su Plan Individual de Atención la percepción de una prestación económica que le ayude a pagar el coste de una plaza privada.

No existe **relación contractual** entre la administración y el prestador del servicio; la relación se da entre el **beneficiario** de la prestación económica y el **prestador** del servicio; el beneficiario recibe una subvención para poder acceder a un servicio y esa subvención le obliga ante la Administración a contratar un/unos determinado/s servicio/s.

En teoría el beneficiario tiene capacidad de elegir el servicio que desee en función de sus preferencias o posibilidades, siempre que se trate del servicio que haya sido determinado en su plan individual de atención; en la práctica, esta posibilidad de elección viene determinada por la afluencia de servicios.

La cuantía de la prestación se modula en función del grado de dependencia reconocido al beneficiario y a su capacidad económica. En el SAAD, esta prestación es **incompatible** con otras prestaciones económicas y con los demás servicios del catálogo.³⁹ A nivel estatal, la cuantía mensual máxima a percibir se recoge en la tabla siguiente. Este máximo únicamente lo perciben aquellos beneficiarios con una capacidad económica igual o inferior al IPREM, es decir, 532,51 €/mes desde el año 2010.

Tabla 8. Cuantía máxima a percibir por grado de dependencia

GRADO	CUANTÍA
Grado III	715,07€
Grado II	426,12€
Grado I	300€

Fuente: elaboración propia a partir del SAD

Para el cálculo de la cuantía a percibir existen **diferentes fórmulas**. Existe un Acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la dependencia que fija una fórmula matemática; no obstante, **muchas comunidades autónomas** han **fijado sus propias fórmulas**. Por ejemplo, algunas tienen en cuenta el coste del servicio al que va vinculada la prestación, pero otras no. Aunque las cifras anteriores pueden resultar indicativas, no existe información desagregada respecto a qué servicios se encuentran vinculadas las prestaciones.

Las **cuantías resultan muy insuficientes**, especialmente si se han de cubrir servicios de **atención residencial**, cuyo precio para una persona con un grado de dependencia III (el máximo) oscila entre los 1.500 y los 2.000 euros mensuales, aunque si la persona tiene alguna otra necesidad puede subir hasta a los 3.000€ en una residencia privada⁴⁰. El resto del coste del servicio, deberá correr a cargo del beneficiario en concepto de **copago**. No existen estudios que lo examinen, pero no resulta aventurado pensar que las personas que reciben la prestación económica vinculada al servicio resultan discriminadas frente a aquellas que reciben el servicio directamente.

³⁹ Artículo 25 bis de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre

⁴⁰ Precios estimados a partir de la normativa de las comunidades autónomas.

Los topes establecidos por la normativa estatal son criterios de mínimos y las comunidades autónomas pueden establecer, si así lo desean, un nivel de protección adicional⁴¹. En este sentido, es una excepción la Comunidad de Castilla y León que sí lo ha incrementado en un 20% para los grados I y III y un 75% para el grado II⁴².

Según la información estadística del Sistema para la Autonomía y Atención a la dependencia a fecha 31 de marzo de 2017, el total de prestaciones económicas vinculadas al servicio era de 91.200, lo que supone el 8,42% del total de prestaciones y servicios. Las prestaciones de servicios de atención residencial ascienden a 150.266, lo que supone un 13,68% del total; y las prestaciones de atención diurna o nocturna son 86.917, lo que supone un 8,03%⁴³.

Tabla 9. Prestaciones vinculadas al servicio concedidas y su peso porcentual respecto al total de prestaciones y servicios del catálogo por Comunidad Autónoma

COMUNIDAD AUTÓNOMA	Nº DE PRESTACIONES	%
ANDALUCÍA	3.132	1,32
ARAGÓN	4.577	18,98
ASTURIAS, PRINCIPADO DE	2.322	8,89
ILLES BALEARS	784	5,00
CANARIAS	2.438	14,38
CANTABRIA	0	0
CASTILLA Y LEÓN	24.314	22,51
CASTILLA-LA MANCHA	3.923	7,35
CATALUÑA	10.175	6,15
COMUNITAT VALENCIANA	6.278	11,09
EXTREMADURA	10.435	38,68
GALICIA	4.930	9,06
MADRID, COMUNIDAD DE	12.596	8,81
MURCIA, REGIÓN DE	1.892	4,70
NAVARRA, REINO DE	1.076	8,53
PAÍS VASCO	1.483	2,07
LA RIOJA	841	8,03

Fuente: elaboración propia a partir de la información estadística del Sistema para la Autonomía y Atención a la dependencia

⁴¹ Artículo 7.3 de la Ley 39/2006 de promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia.

⁴² <http://www.fundacioncaser.org/autonomia/castilla-y-leon>

⁴³

http://www.dependencia.imserso.gob.es/InterPresent1/groups/imserso/documents/binario/im_061364.pdf

Como se puede observar, hay bastantes **variaciones entre comunidades autónomas** en lo que a la **utilización** de esta figura se refiere. Hay comunidades en las que esta prestación es inexistente o prácticamente inexistente, por lo que todas las ayudas son prestadas a través de la red pública (que incluye servicios concertados), como Cantabria, Andalucía o País Vasco. En otras en cambio, Extremadura con un 38,68% o Castilla y León con un 22,51%, es una figura que se utiliza de forma muy habitual.

Las federaciones de Lares que han respondido a la pregunta de si en su comunidad autónoma se utiliza esta fórmula, en todos los casos la reconocen como una fórmula frecuente. En el País Vasco, no obstante, matizan que, puesto que el 90% de las plazas están convenidas o salen a concurso público, se utiliza poco.

Otras prestaciones económicas

Es habitual que las comunidades autónomas dispongan de otras prestaciones económicas de carácter personal:

Cataluña contempla en su catálogo de servicios sociales **prestaciones económicas de derecho de concurrencia**. Son prestaciones que complementan los ingresos de la persona para permitir su acceso a plazas no financiadas con cargo a los presupuestos de la Generalitat.⁴⁴ Están sujetas a que haya crédito presupuestario disponible. Entre las prestaciones previstas en el catálogo de servicios figuran⁴⁵: prestación para la acogida residencial para personas mayores, prestación para centro de día para personas mayores, prestación para viviendas tuteladas para personas mayores, prestación para estancias temporales para personas mayores con discapacidad.

La Comunidad Valenciana prevé prestación económica individualizada bono-residencia para la tercera edad y discapacitados que favorezca el acceso a una plaza pública y el uso final gratuito, por parte de todo titular (artículo 38.e). El artículo 2 de la Orden de bases reguladas⁴⁶ se encuentra el bono-respiro. Son subvenciones destinadas a financiar distintas modalidades de estancias de carácter temporal o no permanente en residencias de tercera edad, cuando por necesidades que afectan a las personas mayores o a sus cuidadores familiares, las personas mayores necesitan la atención en un centro especializado que sustituya los cuidados que, de forma habitual, se prestan y/o se reciben en el ámbito

⁴⁴ http://www.gencat.cat/acordsdegovern/20080506/20080506_AG.pdf

⁴⁵ Decret 142/2010, d'11 d'octubre, pel qual s'aprova la Cartera de Serveis Socials 2010-2011. Anexo, prestaciones 2.2.4 a 2.2.7:

<http://w110.bcn.cat/QualitatDeVida/Continguts/Menu%20Lateral/Documents/Nova%20Documentacio/Cartera%20SS%202010-2011.pdf>

⁴⁶ La Orden 7/2016, de siete de abril, de la Vicepresidencia y Consellería de Igualdad y Políticas Inclusivas, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones relativas al programa Bono Respiro y subvenciones para financiar estancias en centros de día para personas dependientes y en residencias de tercera edad.

familiar. Los beneficiarios directos de las subvenciones deberán ser personas dependientes, atendidas habitualmente en su domicilio personal o familiar, y que necesitan la atención temporal en un centro especializado.

En los artículos 16 y siguientes se regula el bono centro de día y en los artículos 26 y siguientes regulan el bono residencia. También son subvenciones personales cuyo objeto es financiar estancias en centros de día o residencias de tercera edad adheridas al programa de personas que acreditan no disponer de medios suficientes para hacer frente al coste de la plaza. El bono centro de día es para personas en situación de dependencia, en cambio el bono residencia admite personas en situación de dependencia o no; la disposición transitoria segunda homologa los bonos residencia a la prestación vinculada al servicio.

Galicia en su catálogo de servicios contempla como prestación no garantizada el **cheque servicio** (artículo 21.2 d); no obstante, no se encuentra contemplado como tal en el Cartera de prestaciones de servicios sociales de inclusión (2016)⁴⁷.

Castilla-La Mancha en el artículo 38.2.b contempla una prestación económica dirigida a la atención de **necesidades específicas**.

Madrid reconoce en su catálogo de prestaciones económicas el **cheque-servicio**, modalidad de prestación económica otorgada a personas o a familias para que con ella atiendan al pago de centros o servicios que hayan sido indicados para responder con idoneidad a su situación (artículo 17.2.e). No obstante, en la práctica se trata de la prestación económica vinculada al servicio⁴⁸.

⁴⁷ https://www.xunta.gal/dog/Publicados/2016/20160608/AnuncioGo425-020616-0006_es.html

⁴⁸ <https://www.serdomas.es/servicios/cheque-servicio-atencion-a-la-dependencia/#.WRg581lrzBI>