

Instrumentos de financiación y gestión en residencias de personas mayores

M^a Angeles Tortosa Chuliá * - Angeles.Tortosa@uv.es

Amadeo Fuenmayor Fernández* - Amadeo.Fuenmayor@uv.es

Rafael Granell Pérez* - Rafael.Granell@uv.es

*Universidad de Valencia. Departamento de Economía Aplicada

Resumen

En este informe se analizan las relaciones entre los métodos clásicos de financiación pública con los modos de producción y gestión de estos servicios, especialmente cuando se comparten con la iniciativa privada. En cualquier caso, estamos suponiendo que los servicios se proveen y regulan públicamente, pero nos planteamos qué sucede cuando se financian y producen de manera mixta, concretamente cuando esto ocurre en el ámbito de las residencias para personas mayores. Además, se hará especial hincapié en los contratos públicos debido a su relevancia y también por su actual proceso de reforma.

Palabras clave

Residencias de ancianos, financiación, gestión, plazas residenciales, contratos públicos, Comunidad Valenciana.

Este trabajo ha sido encargado y financiado por LARES, Comunidad Valenciana.



Antes de imprimir este informe, piensa bien si es necesario hacerlo. Una tonelada de papel implica la tala de 15 árboles. Ayúdanos a cuidar el medio ambiente.

Para citar este documento: TORTOSA CHULIÁ, M^a Angeles; FUENMAYOR FERNÁNDEZ, Amadeo y GRANELL PÉREZ, Rafael (2017). "Instrumentos de financiación y gestión en residencias de personas mayores." Madrid, Informes Envejecimiento en red, nº 16, 61 p. [Fecha de publicación: 28/02/2017].

<http://envejecimiento.csic.es/documentos/documentos/enred-finanresi-16.pdf>



Sumario

1	Introducción.....	4
2	Los contratos públicos a nivel europeo.....	6
2.1	Especial tratamiento del ámbito social en la normativa europea sobre contratos públicos	7
3	Análisis de los instrumentos de financiación/gestión de las residencias a nivel nacional	7
3.1	Situación de los servicios sociales para personas mayores en España	7
3.2	La contratación pública en España	9
3.2.1	La contratación pública en España en el entorno de la UE	10
3.2.2	Efectos de las nuevas directivas europeas en la normativa española	11
3.3	La introducción de la “Cláusula social” en los contratos públicos en España y el desarrollo del tercer sector en el ámbito residencias personas mayores.....	12
4	Análisis de los cambios en las normativas de las CCAA sobre financiación y gestión de residencias de personas mayores	14
5	Análisis de los instrumentos financiación/gestión de las residencias personas mayores en la Comunidad Valenciana.....	23
5.1	La situación de las residencias personas mayores por CCAA en 2014	23
5.2	La situación de las residencias personas mayores en la C. Valenciana en 2014	25
5.3	Revisión de los mecanismos de gestión/financiación en las normativas sobre residencias de la Comunidad Valenciana, con especial referencia al tercer sector.....	27
5.3.1	Bonos - residencia	29
5.3.2	Prestación vinculada al servicio (PVS)	30
5.3.3	Subvenciones	31
5.3.4	Conciertos y otros contratos públicos.....	31
5.3.5	Concesiones administrativas y de obra.....	32
5.4	Procesos de adjudicación de los contratos públicos por la Generalitat Valenciana	34
5.5	Contratos públicos de la Conselleria de Bienestar Social	34
6	Evaluación de los instrumentos financiación/gestión de los servicios sociales para mayores ..	36
6.1	Instrumentos destinados a los usuarios.....	38
6.1.1	Bonos	38
6.1.2	Prestaciones vinculadas al servicio.....	39
6.2	Instrumentos dirigidos a las entidades privadas con o sin ánimo de lucro	40
6.2.1	Subvenciones	40
6.2.2	Conciertos (tradicionales).....	41
6.2.3	Conciertos (sociales).....	42
6.2.4	Concesiones administrativas y concesiones de obra	42
7	Conclusiones.....	45
8	Propuestas.....	47
8.1	Medidas sobre subvenciones	47



Sumario

8.2 Medidas relativas a los contratos públicos en general	47
8.3 Medidas relativas a los conciertos que recaen sobre servicios residenciales y sobre el tercer sector	49
8.4 Medidas sobre los bonos y prestación vinculada al servicio	50
8.5 Medidas sobre la gestión los centros públicos	50
8.6 Otras medidas	51
8.7 Transiciones	52
Referencias	54
Normativa europea	57
Normativa nacional y autonómica	57
Normativa de la Comunidad Valenciana	57
Resumen de Figuras	59
Resumen de Tablas	59



1 Introducción

Los instrumentos de colaboración público-privada y las vías de financiación a utilizar por parte del sector público en sus distintos bienes y servicios son un tema de controvertido debate. La complicada situación financiera derivada de la crisis económica de nuestros gobiernos a nivel estatal, regional y municipal, y también de los oferentes privados vuelve prioritario examinar estos métodos aplicados en la actualidad. Pero también otras razones de peso conducen a esta reflexión:

- a) La presión por cumplir los objetivos y contenidos del Sistema de la Promoción y Atención a la Dependencia (SAAD) y no retrasar más su pleno desarrollo. Los compromisos más destacados de esa Ley y que hacen necesaria la colaboración público-privada se centran en el suministro de ayuda a un número creciente de solicitantes en todos los niveles de dependencia. Una ayuda de tipo integral, instrumentada a través de planes individuales de atención (PIA), y canalizada a través de una red variada de agentes.
- b) La necesidad de corregir las ineficiencias y reducir las inequidades derivadas del funcionamiento de estos servicios públicos. Algunas evidencias de estos problemas son la existencia de las listas espera (el denominado “limbo de la dependencia”), la excesiva burocracia o la existencia de trabas burocráticas innecesarias, la merma en la calidad del servicio, la insatisfacción de necesidades básicas de los dependientes, la imposibilidad de acceso a los servicios, las duplicidades de actividades, la falta de información o información asimétrica, la “sanitarización” de los servicios sociales, etc.
- c) Por último, las presiones por controlar el gasto público e incrementar al mismo tiempo la oferta de servicios públicos llevan al sector público a la búsqueda de nuevas vías de provisión, producción-gestión y financiación. En este contexto toman fuerza posiciones que indican que el sector público debe replicar las estrategias y funcionamiento de la empresa privada, u otras que señalan la necesaria revisión de los procedimientos clásicos de gestión pública e implantación de los denominados instrumentos de nueva gestión pública.

En ese sentido Ramallo, J. (2007) observa que se están produciendo tres huidas. En primer lugar, la “huida del Estado” en el sentido de reducir la presencia pública debido a fenómenos que van desde privatizaciones puras hasta la externalización de servicios o la desregulación de algunos ámbitos. En segundo lugar, la “huida del Derecho Administrativo”, ya que se utilizan crecientemente elementos del Derecho Privado. Por último, la “huida de los servicios públicos” porque se les exige a los entes públicos que actúen en las mismas condiciones que a los agentes privados. Por todos estos motivos, se extiende el temor social acerca de si la introducción de algunos de estos instrumentos ha producido un movimiento de “mercantilización” de los servicios públicos, y preocupa que los intereses económicos privados prevalezcan sobre los de bienestar social. Entre los países de la OCDE, España es uno de los que cuenta con una proporción más elevada (+50%) de proveedores privados de servicios sociales para mayores (Marczak, J. and Wistow G, 2016).

La discusión de los instrumentos de financiación y de gestión de los servicios públicos siempre ha sido un tema controvertido porque se relaciona con los intereses económicos existentes y con las denominadas colaboraciones público-privadas. Elementos que actualmente, y tras algunos ejemplos de ineficiente gestión, generan desconfianza y dudas a nivel social y político.

En este informe analizamos las relaciones entre los métodos clásicos de financiación pública con los modos de producción y gestión de estos servicios, especialmente cuando se comparten con la iniciativa privada. En cualquier caso, estamos suponiendo que los servicios se proveen y regulan públicamente,



pero nos planteamos cómo financiarlos y producirlos de manera mixta. Estamos ante casos híbridos, también denominados cuasi-mercados, o colaboraciones público-privadas.

En la Figura 1 mostramos las cuatro actuaciones en que podemos descomponer un servicio: producción, provisión, financiación y regulación. Las tres primeras actuaciones cambian de manera sustancial según quién sea el agente encargado de llevarlas a cabo. Por ejemplo, la producción del servicio puede variar considerablemente si se ocupa de ella exclusivamente el sector público o si lo hace el sector privado (sea a través de familias, mercado o entidades sin ánimo de lucro). Por su parte, la provisión del servicio (el conjunto de usuarios destinatarios del mismo) será distinta si se trata de provisión pública (puede utilizar criterios como la equidad, la necesidad o los derechos adquiridos), provisión a través del mercado (vía precios), a través de la familia (criterio de parentesco) o a través de una ONG (criterio de necesidad). La financiación puede ser pública o privada o tener distintas combinaciones. La cuarta actuación, la regulación es un asunto básicamente público. Sin embargo, lo que queremos revisar en este informe no son las diferencias en estas actuaciones cuando se prestan desde distintas esferas, sino la posibilidad de que alguna o algunas de ellas se lleven a cabo de manera mixta, es decir, simultánea o conjuntamente, por distintos agentes. Nuestra atención se va a dirigir principalmente a los sistemas de producción (gestión) y de financiación público-privada de tipo directo e indirecto. Aunque se hará especial hincapié en los contratos públicos debido a su relevancia y también por el momento temporal de reforma de estos contratos.

Figura 1: ¿En qué colaborar, quiénes y cómo?

		PRODUCCIÓN (GESTIÓN)	FINANCIACIÓN	PROVISIÓN ^a	REGULACIÓN ^b
SECTOR PÚBLICO		Gestión indirecta: concesiones administrativas, o de obra, conciertos, convenios, Gestión directa: fundaciones, consorcios, sociedades mixtas, empresa social, etc.	Subvenciones, copago, bonos, préstamos subvencionados, incentivos, donaciones, deducciones-exenciones, etc.	X	X
SECTOR PRIVADO	FAMILIA			X	
	MERCADO			X	
	ONG			X	
^a Uso información, E-gestión, direcciones compartidas, reordenación jerarquías, etc. ^b Prohibiciones o estímulos, limitaciones de precios o cantidades, acreditaciones, evaluación, sanciones, responsable contrato, etc.					

Estas combinaciones son susceptibles de ser aplicadas en muchos ámbitos de los servicios y bienes públicos. No obstante, este informe se ciñe al sector de los servicios sociales para personas con dependencia, y más en concreto al servicio prestado por las residencias para personas mayores.

El principal objetivo de este informe será generar información sobre el funcionamiento y evolución futura de los instrumentos financieros y de gestión de las residencias de personas mayores, en especial las pertenecientes al tercer sector. Esta tarea resulta relevante dada la heterogeneidad y complejidad actual del conjunto de instrumentos aplicados, lo que genera confusión y descontento entre los oferentes, especialmente entre los que pertenecen al sector no lucrativo.

Adicionalmente, este informe se justifica por la modificación jurídica del marco de las contrataciones



públicas introducida por la Unión Europea, que implicará el ajuste de las normativas estatal y regional sobre contratación pública y la adaptación de los actuales mecanismos aplicados a nivel nacional y regional a dicha normativa.

Este informe consta de varios bloques temáticos. El primer bloque se estructurará en cuatro apartados según la institución pública que diseña y aplica estos instrumentos, es decir, se analizan los mecanismos empleados y recomendados a nivel de la Unión Europea; a continuación los regulados por el Estado Español; después los introducidos por las distintas Comunidades Autónomas y, por último, se estudia el caso concreto de la Comunidad Valenciana. En el segundo bloque, que incluye el apartado sexto, se detallan las características de cada uno de los instrumentos, así como sus efectos positivos y negativos. Los instrumentos que contemplan estas normativas son múltiples y exigen que se estudie en detalle cada uno de sus aspectos (ya que en ocasiones la diferencia entre ellos es sutil). En el último bloque, que comprende los apartados séptimo y octavo, se resumen las principales conclusiones, que servirán de base para efectuar propuestas de reforma para el caso de la Comunidad Valenciana.

2 Los contratos públicos a nivel europeo

La Unión Europea (UE) tiene potestad para legislar en materia de contratos públicos y desde hace unos años viene regulando las posibles vías de contratación por parte de las instituciones públicas y las condiciones a cumplir por las partes implicadas. En 2014 el Parlamento europeo y el Consejo publicaron nuevas Directivas: Directiva 2014/24/UE sobre contratación pública y Directiva 2014/23/UE sobre la adjudicación de contratos de concesión¹, que introducen modificaciones a las anteriores Directiva 2004/17/UE y Directiva 2004/18/UE sobre esta materia. Este cambio normativo está provocando inquietud entre los afectados por las contrataciones públicas, que están a la expectativa de la trasposición de esas modificaciones a las correspondientes normativas estatales y regionales.

Con estas nuevas directivas se persigue adaptar las actividades de las instituciones públicas a los procedimientos diseñados con las nuevas tecnologías y la administración electrónica. De este modo se logran agilizar los trámites, a la vez que se incrementa la transparencia del sector público y, simultáneamente, se mejoran algunas ineficiencias detectadas. Adicionalmente a la reducción de costes burocráticos, también se pretende incentivar a las PYMES². Por último, como objetivo específico se trata de que los contratos públicos consideren elementos de tipo social, medioambiental, y de innovación y desarrollo.

Las principales modificaciones que introducen estas directivas van en las siguientes direcciones (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2014):

- Simplificación de los procedimientos. Se trata de reducir tiempo y costes de administración. En los procedimientos de adjudicación se crean procesos abiertos, simplificados, todo ello canalizado a través de e-administración.
- División en lotes de los contratos para favorecer la contratación pública entre las PYMES.
- Se introduce la posibilidad de realizar “encargos a medios propios” (in house providing), es decir, contratos entre entidades del sector público.
- Los órganos de contratación están obligados a introducir consideraciones o “cláusulas” de tipos social, medioambiental, de innovación y desarrollo, según el objeto del contrato a cele-

1 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/UE. Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión.

2 Este objetivo ya se perseguía con la Ley 14/2013, de 27 de septiembre de apoyo a los emprendedores y a su internacionalización.



brar. Estas cláusulas pueden ser exigidas, según criterio del órgano de contratación, para cada contrato como criterio de adjudicación o como condición especial de ejecución.

2.1 Especial tratamiento del ámbito social en la normativa europea sobre contratos públicos

La consideración especial hacia las cláusulas sociales en los contratos públicos se debe a la puesta en marcha de otras recomendaciones provenientes de diversos informes y Comunicaciones europeas. En este aspecto destacamos:

1. Comunicación Interpretativa de la Comisión sobre la legislación comunitaria de contratos públicos y las posibilidades de integrar aspectos sociales en dichos contratos (COM (2001) 566 final). Esta comunicación ha acabado dando origen al cambio en la directiva que regula los contratos públicos.
2. El marco europeo para la responsabilidad social de las empresas (COM (2001) 366 final), publicado en el año 2001 y el Libro Verde de la Comisión de las Comunidades Europeas sobre responsabilidad social empresarial manifiestan que se debería tratar favorablemente a quienes generen el bien común. Esto condujo a la redacción de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones (COM (2011) 681 final) y la Estrategia renovada de la UE para 2011-2014 sobre la responsabilidad social de las empresas.
3. Libro Verde de la Comisión Europea sobre la modernización de la política de contratación pública de la UE. Por otro lado, en la Comunicación “Hacia una recuperación generadora de empleo”: (COM (2011) 15 final y 0173) se busca un mercado europeo de la contratación pública más eficiente, que establece una serie de criterios para que la contratación pública desempeñe un papel clave en la Estrategia Europa 2020. En esta comunicación se contempla también lo siguiente: “Los agentes de la economía social y las empresas sociales son importantes motores de creación de empleo inclusivo y de innovación social y requieren un apoyo específico, que puede darse a través de la contratación pública y el acceso a la financiación”.
4. La Comunicación de la UE sobre “inversión social para el crecimiento y la cohesión”: (COM (2013) 83 final) impulsa el desarrollo de los nuevos modos de producir y organizarse de la economía de mercado “eco-social”, que genera nichos de empleo ecológico y en los servicios públicos sociales. Esto afecta especialmente a las entidades de carácter social.

Estas normas, en definitiva, serán las que configuren en el futuro los contratos públicos en el ámbito de las residencias de personas mayores celebrados con entidades privadas (con o sin ánimo de lucro).

3 Análisis de los instrumentos de financiación/gestión de las residencias a nivel nacional

En este epígrafe se muestra la situación del sector de las residencias y de la normativa correspondiente a contratos públicos y otros elementos financiación a nivel del Estado español.

3.1 Situación de los servicios sociales para personas mayores en España

En el año 2015 se suponía que habría acabado la aplicación completa de la Ley 39/2006 del SAAD en España. Sin embargo, este proceso fue interrumpido por la incorporación de las medidas del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio. Esta norma paralizó el funcionamiento planificado para el SAAD,

dejando un sistema en transición ampliamente criticado tanto por lo incierto de su destino final como por las dificultades financieras que impiden su mantenimiento (Montserrat, 2014).

Desde el sistema asistencial de los años 70 hasta la actualidad (sistema SAAD, universal e integral), la evolución de los servicios sociales españoles ha sido claramente positiva. En la Tabla 1 se puede observar cómo el conjunto de servicios sociales en España se ha ampliado en los últimos años y también diversificado. El número de personas atendidas ha ido aumentando con los años. Y no sólo eso, sino que la tabla muestra que los servicios sociales han ido aumentando también su ratio de cobertura para cada tipo de servicio. Además, los servicios sociales para mayores están saliendo del modelo “tradicional” (residencias y ayuda a domicilio) para incorporar nuevos tipos de servicios que atienden necesidades menores. De entre esos servicios destaca el despegue de la tele-alarma.

Sin embargo, con estos datos todavía no podemos hablar de un cambio de paradigma de los servicios sociales en España (Tortosa, 2015). Sería necesario, como indica la Declaración de Rio (ILC, 2014), avanzar en el sentido de un “cambio de cultura de cuidados” hacia la que debemos tender.

Tabla 1: Ratio de cobertura de servicios sociales para personas mayores (%.+65) España. varios años

Tipo de servicio	Años								
	1975	1988	1998	2002	2004	2008	2010	2011	2012
Ayuda domicilio	--	0,1	2	2,75	3,14	4,69	4,97	4,65	4,61
Tele-alarma	--	--	0,72	1,45	2,05	4,72	7,26	8,42	10,93
Centros de día	--	--	--	0,26	0,46	0,83	0,89	1,07	1,04
Clubs de jubilados				37,45	48,49	57,29	43,49	38,2	
Residencias	1	2	3	3,34	3,66	4,31	4,38	4,53	4,62
Otros servicios residenciales				0,08	0,12	0,13	0,14	0,13	0,16

Fuente: IMSERSO. Informe personas mayores. Varios años. IMSERSO. Recursos sociales. Varios años

La última evaluación oficial del SAAD para el año 2013 (Ministerio Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2014) informa que el peso que tienen las prestaciones de servicios en el conjunto de las prestaciones del SAAD es del 56,79%, mientras que el de las prestaciones económicas es del 43,21%. Entre las prestaciones directas de servicios, las correspondientes a los centros residenciales son las de mayor peso representando un 13,80%. En función del grado de dependencia, el peso de las residencias asciende hasta el 19% de todos los servicios cuando se trata del cuidado de dependientes con Grado III.

Tabla 2: Número de centros residenciales en España y por titularidad, varios años

Total España	Total centros	Centros privados	Centros públicos	% centros privados /total centros
2014	5.340	3.803	1.510 (SD: 27)	71,21
2013	5.395	3.863	1.475 (SD: 57)	71,6
2012	5.533	3.981	1.493 (SD: 59)	71,9
2011	5.589	3.936	1.456 (SD: 107)	70,4
2010	5.488	3.909	1.412 (SD: 167)	71,2

SD: Sin Datos.

Fuente: CSIC. Envejecimiento en Red (2015; 2014; 2013) Y Portal mayores (2012. 2011, 2010). “Estadísticas sobre residencias: distribución de centros y plazas



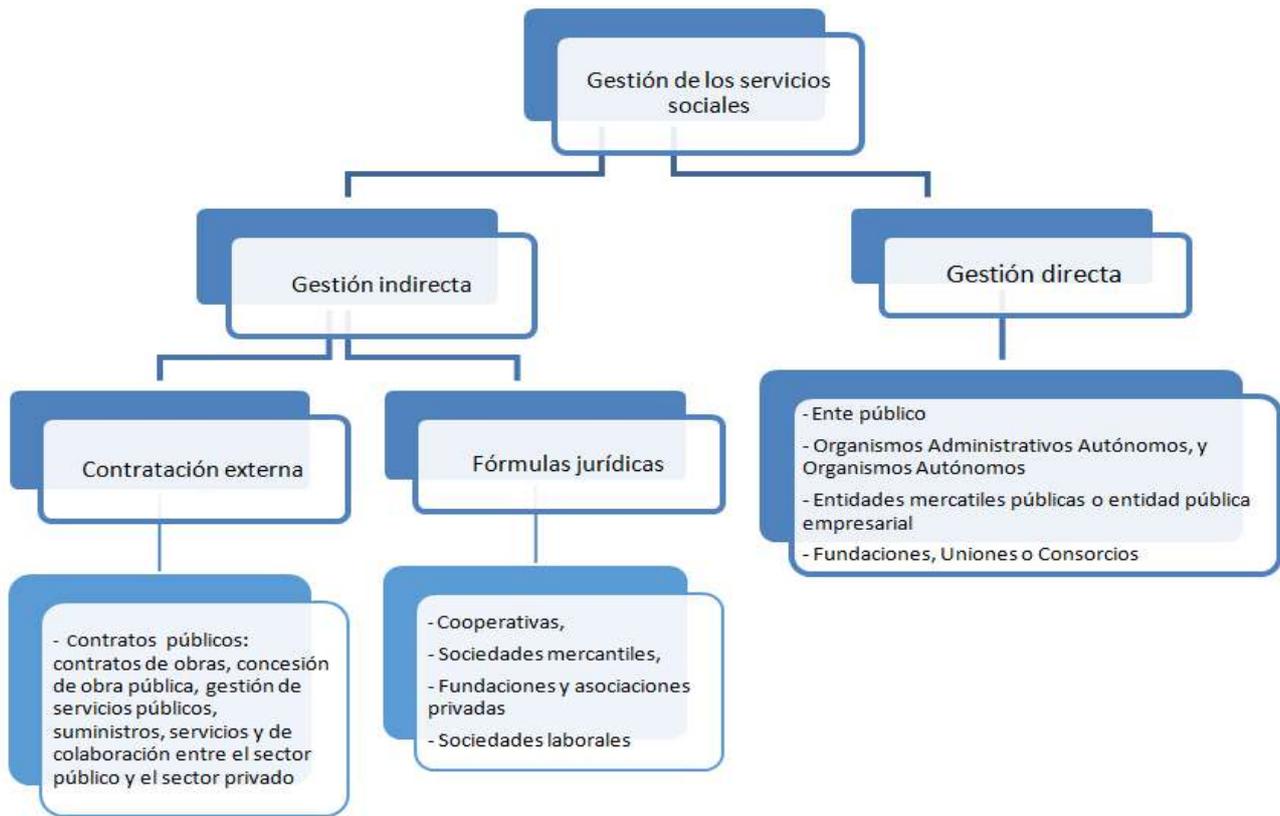
En cuanto a la situación de las residencias por titularidad en España, los datos que recopila el CSIC en los últimos años nos indican que en términos absolutos ha descendido el número total de centros, sobre todo en el caso de centros privados. No obstante, el comportamiento no es tan diferente como para que se haya alterado la proporción de centros privados sobre el total, proporción que sigue siendo elevada, en torno al 71% (Ver Tabla 2).

Por último, también resulta interesante analizar la estructura del mercado. DBK (2014) pone de manifiesto un crecimiento en el grado de concentración empresarial. Aunque el sector se caracteriza por un elevado número de entidades de pequeña dimensión, se observa un número reducido de empresas que han crecido a través de la expansión de su red. Así los principales operadores han aumentado su cuota de mercado hasta un 14,6% en 2013, casi tres puntos superior al resultado de 2011. De toda la oferta de plazas en residencias en España el 74% corresponden a plazas en residencias privadas, y el 26% restante son plazas públicas. Sin embargo, un 35% de estas plazas públicas son cedidas a la gestión privada. Por otro lado, un 32% de las plazas privadas son plazas concertadas. Esto nos indica lo importante que es el sistema de conciertos/concesiones administrativas en este sector, a pesar de la consiguiente reducción que se ha evidenciado del uso de conciertos con la crisis. Por otro lado, se observan cada vez más iniciativas en la línea de las concesiones de obra (con la consiguiente construcción de los edificios y gestión completa de los servicios en las residencias públicas por parte de empresas privadas).

3.2 La contratación pública en España

La vigente Ley de Contratos del Sector Público (Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre), clasifica a los sistemas de gestión/producción pública-privada en tipo directo e indirecto. Hablamos de producción directa cuando quien gestiona el servicio es cualquiera de los entes públicos o mixtos, y de producción indirecta cuando se produce algún tipo de externalización (contratación externa o vinculación contractual con terceros) para producir el servicio. A continuación, en la Figura 2 se visualizan estas posibilidades de gestión. Los servicios sanitarios tienen abundante presencia de las externalizaciones, según explica Repullo (2008a, 2008b). Pero la tendencia a externalizar o gestionar indirectamente también está muy presente en los servicios sociales para dependientes y mayores, y más cuando el 70% de la oferta está en manos privadas, atendiendo a una gran proporción de usuarios públicos.

Figura 2: Posibles fórmulas de gestión/producción de los servicios sociales



El Real Decreto Legislativo 3/2011 en su Art.5 enumera todas las modalidades de contratos públicos posibles: contratos de obras, concesión de obra pública, gestión de servicios públicos, suministros, servicios y de colaboración entre el sector público y el sector privado. Y los explica cada uno de ellos en sus Arts. 6 al 12. A lo largo de este informe los tipos de contratos que vamos a revisar básicamente serán los relacionados con los contratos de gestión de servicios públicos y los de colaboración público-privada.

Respecto a los contratos de gestión de servicios públicos, a su vez, se ofrecen varias modalidades de contratación (Art. 277), como las siguientes:

- 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.”*

3.2.1 La contratación pública en España en el entorno de la UE

En 2013, la proporción de actividad económica relacionada con la contratación pública ascendía a un 16% del PIB en España, y alcanzaba en promedio el 18% en la UE. Es debido a la importancia de estos datos donde alcanza su sentido el interés de la UE en regular y mejorar el funcionamiento de

estos contratos públicos. En los últimos meses la Comisión Europea (European Commission, 2015) ha publicado un informe en el que se presentan varios indicadores sobre el funcionamiento de los sistemas de contratación pública durante 2014 en los países miembros. Los indicadores empleados son:

1. La proporción de adjudicaciones de contratos con un solo postor;
2. La proporción de procedimientos negociados sin publicidad;
3. La proporción de procedimientos con más de un comprador público;
4. La proporción de procedimientos que se adjudican teniendo solo en consideración el precio más bajo;
5. El periodo medio transcurrido entre el plazo final de presentación de ofertas y la adjudicación del contrato; y
6. La información proporcionada sobre los contratos adjudicados.

La posición que ocupa España en este informe está por debajo de la media, especialmente debido a las bajas valoraciones en los indicadores 2, 3 y 6. Sólo se obtienen buenas puntuaciones en los puntos 4 y 5, lo que indica que hay muchos aspectos que mejorar en estos procesos de contratación.

En esa línea de mejorar la organización Transparencia Internacional propone a los gobernantes españoles y los principales partidos políticos algunas medidas para mejorar la transparencia e información en los procesos de concesión de subvenciones, licitaciones, adjudicaciones y ejecuciones de contratos públicos³. Algunas de estas medidas se comentarán en este informe.

3.2.2 Efectos de las nuevas directivas europeas en la normativa española

La promulgación de nuevas directivas en materia de contratos públicos y las recomendaciones del Informe del Comité para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2013) han provocado que la vigente ley española de contratos públicos⁴ esté en revisión. Actualmente está en fase de tramitación parlamentaria. Sin embargo, este proceso no podrá acabarse en esta legislatura.

Las principales modificaciones que hasta el momento se están planteando en la nueva ley de contratos públicos (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2014; Comisión Nacional de Mercado y la Competencia, 2015) son las siguientes:

- Se unifican y regulan en una sola ley todos los aspectos y elementos de la contratación pública.
- Se introducen modificaciones técnicas en los tipos de contratos existentes.
 - o Eliminación del procedimiento negociado por razón de cuantía.
 - o Configuración del ciclo de vida de los contratos.
 - o Se incluyen nuevas entidades en el ámbito subjetivo de esta nueva ley tales como los partidos políticos y organizaciones sindicales y empresariales.
 - o Desaparece el contrato de gestión de servicio público. De este modo se pasa a tener solo dos tipos de concesiones: las de obras y la de servicios.
 - o El contrato mixto se regirá por las normas correspondientes a la prestación principal.
 - o Se suprime la figura del contrato de colaboración pública privada.
 - o Se introduce la posibilidad de realizar “encargos a medios propios” (in house providing), es decir, contratos concedidos a otras entidades del sector público.

³ Transparencia Internacional (2015).

⁴ Real Decreto Ley 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.



- Se introducen medidas para luchar contra el fraude y la corrupción a través de prohibiciones para contratar, o el valor estimado económico del contrato, o nuevas formas de revisión de precios en los contratos públicos.
- Modificaciones técnicas de algunos elementos de los contratos como nuevos medios de acreditación de requisitos de obras, servicios o productos, la declaración responsable o estimación del ciclo de vida.
- Se regula la incorporación de cláusulas sociales que podrán ser consideradas en las condiciones de adjudicación y/o de ejecución, o en materia de criterios de valoración de las ofertas.
- Se reducen los plazos de adjudicación en todos los contratos. Aparece el procedimiento abierto simplificado y el procedimiento de asociación para la innovación. Y se modifican algunos aspectos
- del procedimiento negociado. También varían algunos procedimientos de la ejecución de los contratos, por ejemplo, restringiendo la modificación o subcontratación de los mismos.
- Se amplían las funciones de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado.

El Consejo Económico y Social (2015) también ha emitido su informe sobre el Anteproyecto de Ley de contratos públicos. Este Consejo es crítico con el anteproyecto porque manifiesta que el texto conduce a dificultades en la interpretación y genera confusión. En especial estas confusiones atañen a la regulación de las “cláusulas sociales” y a la lucha contra la corrupción.

En relación a la corrupción, el Consejo considera que el Anteproyecto no ha desarrollado suficientemente este ámbito, que considera fundamental. También está en desacuerdo con que sindicatos y organizaciones empresariales puedan ser parte del ámbito subjetivo de la Ley. También apunta a que debe ser mejorada la parte de la norma relativa a la llamada “discrecionalidad técnica”, o proceso por el que las comisiones tienen que valorar a los candidatos. Insiste en mejorar y reforzar los “aledaños” o actividades preparatorias que rodean al juicio técnico y decisión final de la adjudicación.

El Comité Económico y Social pide mayor transparencia en el proceso de licitación. Y no le gusta el tratamiento que el Anteproyecto concede a las garantías de cumplimiento de las normas sociales, laborales y medioambientales. Piensa que su desarrollo es insuficiente y efectúa varias recomendaciones de cambios al respecto. Finalmente se preocupa por el impacto que esta nueva Ley pueda tener sobre las Pymes.

De todas las novedades del anteproyecto de contratos públicos nos interesa profundizar en la introducción de la cláusula social por su especial aplicación en el ámbito del tercer sector.

3.3 La introducción de la “Cláusula social” en los contratos públicos en España y el desarrollo del tercer sector en el ámbito residencias personas mayores

El tercer sector siempre ha estado presente en la atención social hacia los ciudadanos con mayores necesidades (por motivos de pobreza, salud o abandono familiar). Los inicios de la asistencia social se atribuyen a la beneficencia prestada por la iglesia católica, que con el paso del tiempo ha continuado realizando estas actividades de manera más profesionalizada. En la actualidad, ya no solo son entidades religiosas sino también entidades civiles las que han ido asumiendo estas funciones. Efectúan su trabajo a través de Fundaciones y Asociaciones, y también de cooperativas, mutuas y empresas sociales.

Con la llegada de la democracia y la construcción política, a los agentes anteriores se ha ido añadiendo



el desarrollo de los servicios sociales públicos. En la actualidad diferentes agentes coexisten en el suministro y ejecución de este tipo de cuidados. De hecho, se habla de un sistema mixto de protección social (Marbán y Rodríguez, 2013) en el que sector público, familia, empresas y tercer sector cooperan en el suministro de los cuidados.

En España, a lo largo de los últimos años, debido al envejecimiento de la población y el crecimiento de las necesidades de atención entre las personas mayores, se ha ido evidenciando un potencial “nicho de empleo y negocio” (Granell y Tortosa, 2002; Jiménez y Rodríguez, 2012), al que se han ido sumando los inversores privados (fundamentalmente empresas mercantiles, pero también el tercer sector). Dado el apoyo público que han estado recibiendo estas entidades a través de subvenciones y diversas modalidades de contratos públicos se ha ido asentando el temor a que se produzca un proceso de “mercantilización” de los servicios sociales a personas mayores. Sólo la crisis económica ha desacelerado este proceso, ya que la familia y el voluntariado vuelve a cubrir esa parte de cuidados que otros agentes están dejando de realizar. No olvidemos que el modelo de bienestar español sigue siendo “familista” (Rodríguez, 2005; UDP, 2014), aunque más en unas Comunidades Autónomas que en otras (Martínez, 2014). La Comunidad Valenciana estaría dentro de las CCAA con un modelo “familista no subvencionado” (Martínez, 2014).

Esta expansión de oferentes mixtos a nivel nacional e internacional no ha estado exenta de críticas y ha propiciado que surjan nuevas iniciativas dirigidas a mejorar el funcionamiento de estos agentes. Desde hace unos años se evidencian indicios de cambios hacia las consideraciones sociales en los modos de contratar y gestionar por parte del sector público. Las principales medidas que lo indican son:

- 1) La creación en 2008 del Consejo Estatal de Responsabilidad Social de las Empresas, así como la publicación de la Estrategia Española de Responsabilidad Social de las Empresas 2014-2020 (Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2014), en la que en el contenido de sus líneas de actuación, en concreto la referida a las relaciones con los proveedores, se indica “...que se deben tener en cuenta las posibilidades de incorporación de cláusulas sociales y medioambientales en la contratación pública” (p. 48). Y, en consecuencia, se propone «fomentar la incorporación de criterios sociales, ambientales, de derechos humanos y éticos en las licitaciones y adquisiciones públicas vinculados al objeto del contrato» (Medida 38, p. 45)”.
- 2) Aparte de la actual revisión parlamentaria de la Ley de contratos públicos y de sus repercusiones sobre las normativas regionales, se ha producido otro hecho que también afecta al contenido de este informe y es la promulgación de la nueva ley sobre el voluntariado y el tercer sector de acción social. En esta ley se delimita qué son los voluntarios y las entidades del tercer sector⁵ y se detallan sus funciones y tipos. Igualmente, en esta ley el gobierno se compromete a impulsar estas entidades, y se regula el tratamiento de las ayudas financieras a través del IRPF, así como de subvenciones específicas para ellas.
- 3) La discusión a nivel académico de la extensión del bien común (Felber, 2012) y de la responsabilidad del Estado como propulsor del mismo. También son de interés las ideas expuestas en Rifkin (2014) sobre la economía del compartimiento y la nueva era del “colaboracionismo”. Un nuevo sistema de producción/consumo que compartirá protagonismo con el capitalismo en el futuro desarrollo de las actividades económicas. A este proceso no es ajeno el tercer sector español y en concreto el de las residencias de mayores.

En todo caso la Ley 39/2006 del SAAD ya se hacía cargo de la importancia del tercer sector como oferente destacado de servicios sociales para mayores y personas dependientes, que en su Art. 16 recoge que hay que “tener en cuenta de manera especial al tercer sector en su incorporación a la red de servicios”.

⁵ Ley 43/2015, de 9 de octubre, del Tercer Sector de Acción Social (BOE nº 243, de 10 de octubre de 2015).



En todas las normativas de Servicios Sociales de las diferentes CCAA españolas se menciona a la economía social y al tercer sector como especial oferente de cuidados. Eso significa que se consideran en todas sus vertientes posibles: asociaciones de voluntarios, fundaciones y asociaciones (mayoritariamente de carácter religioso), y también cooperativas y empresas sociales (Etxezarreta y Bakaikoa, 2011). No obstante, las últimas modificaciones de las directivas europeas en torno a las “cláusulas sociales” todavía se están debatiendo a nivel regional, aunque en algunas ellas ya se han reformado leyes de servicios sociales para incluirlas o bien se han elaborado órdenes especiales que introducen esas cláusulas en los contratos públicos.

4 Análisis de los cambios en las normativas de las CCAA sobre financiación y gestión de residencias de personas mayores

Como hemos comentado, en todas las normativas regionales de servicios sociales se menciona a la economía social y al tercer sector como oferentes de cuidados. No se concibe el sistema de servicios sociales a los dependientes sin la presencia de las entidades solidarias. Por sus especiales características (entidades ágiles, flexibilidad, movilización recursos, menores costes operativos, etc.; Jiménez y Rodríguez, 2012; Guiteras, 2012) los responsables políticos regionales cuentan con ellas para el suministro de los servicios sociosanitarios. Y parte del impulso público hacia ellas viene por la normativa de contratos públicos.

En los últimos años algunas CCAA ya han efectuado debates y cambios en el articulado de sus leyes de servicios sociales con motivo del nuevo tratamiento a seguir en los contratos públicos. Vamos a comentar algunas de estas iniciativas:

Murcia: En esta Comunidad el nuevo gobierno ha decidido modificar la Ley de servicios sociales (Ley 3/2003, de 10 de abril, del sistema de servicios sociales de la Región de Murcia) por medio de la Ley 16/2015, de 9 de noviembre, para incluir en la misma nuevas formas de gestión de los servicios sociales⁶. Dado que se debe dar un trato diferenciado a las entidades no lucrativas y que la nueva directiva europea permite organizar a los estados y sus regiones la prestación de sus servicios, la Región de Murcia ha decidido incluir nuevas fórmulas de gestionar los servicios sociales distintas de la gestión directa y la gestión indirecta. Se trata del Concierto Social con entidades privadas con o sin ánimo de lucro declaradas de interés asistencial, y de los Convenios con entidades de iniciativa social (fundaciones, asociaciones, cooperativas, organizaciones de voluntariado y demás entidades sin ánimo lucro que realizan actividades de servicios sociales).

El concierto social es diferente del concierto tradicional contemplado en la ley de contratos públicos. El concierto social implica que se prestan servicios sociales públicos a través de terceros y la financiación, el acceso y control del servicio son públicos.

Los criterios específicos que se establecen para asignar los conciertos sociales dedicados a plazas para personas mayores y personas con discapacidad son:

- a) Cuidar de manera personalizada e integral
- b) Arraigo de la persona en el entorno de atención social
- c) Libre elección de la persona
- d) Continuidad en la atención

⁶ Ley 16/2015, de 9 de noviembre, por la que se modifica la Ley 3/2003, de 10 de abril, del Sistema de Servicios Sociales de la Región de Murcia (BORM, nº 262, 12 noviembre 2015).



e) La calidad de la asistencia. Este será el criterio más valorado

f) El económico, sólo cuando las situaciones de calidad asistencial sean equiparables.

Aparte se valorarán los méritos y capacidades de las entidades que se presenten al concierto (años de experiencia, ubicación en la misma localidad, valoración por parte de los usuarios, certificaciones de calidad, empresas de trabajo social, informes de buenas prácticas en ámbito laboral). Además, las entidades solicitantes tendrán que estar autorizadas, inscritas y acreditadas.

El objeto del concierto puede ser la prestación de un determinado servicio social o bien la gestión integral de los servicios. La duración de los conciertos será de un máximo de 6 años, con renovación de un máximo de 4 años. Los usuarios de los servicios deberán hacer frente al pago de los precios públicos de los servicios que tengan regulados.

Se potenciará la modalidad de prestación económica (plaza) vinculada al servicio, debiendo adjuntarse un documento explicativo del coste y financiación de los servicios de forma general e individualizada. En materia de transparencia, deberán reflejar todas las retribuciones asignadas a los trabajadores anualmente.

Se establece que esta normativa tendrá un posterior desarrollo reglamentario de las condiciones de funcionamiento del concierto social y de los convenios especiales. Todavía no se ha publicado ese reglamento.

Asturias: El gobierno regional pidió asesoramiento al Consejo Consultivo antes de modificar la Ley de servicios sociales de esta Comunidad por motivo de las exigencias europeas de modificación de las normativas de los contratos públicos. Después de un exhaustivo informe, el Consejo admite la aprobación de la reforma y se produce la publicación de la nueva Ley de servicios sociales: Ley 9/2015, de 20 de marzo, de primera modificación de la Ley 1/2003, de 24 de febrero, de Servicios Sociales⁷

En esta nueva ley se incorpora la fórmula de gestión del concierto social, y también la de convenios especiales con entidades de iniciativa social (como en Murcia), y se alude al mantenimiento de la financiación de las subvenciones hacia las entidades sin ánimo de lucro. Se insiste en que el concierto social es una modalidad o especialidad del concierto general que contempla la Ley de contratos públicos. Las condiciones a cumplir en el funcionamiento de los conciertos sociales son similares a las fijadas por las regiones de Baleares y Murcia.

También se insiste en la concesión de prioridad a las entidades sin ánimo lucro ante un empate en las condiciones de las entidades en la adjudicación del concierto social.

Se está pendiente de la publicación del reglamento que explique el funcionamiento de estos conciertos sociales.

Baleares: El nuevo gobierno Balear también manifestó que estaba dispuesto a reconocer el papel de las entidades del tercer sector y estudiar medidas en torno a la incorporación de las cláusulas sociales en los contratos, apostando más por la concertación social que por el uso de las subvenciones en el tercer sector⁸. Finalmente su posición se publicó en la Ley 10/2013, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley 4/2009, de 11 de junio, de servicios sociales de les Illes Balears⁹.

⁷ Ley 9/2015, de 20 de marzo, de primera modificación de la Ley 1/2003, de 24 de febrero, de Servicios Sociales. (BOE nº 126, de 27 de mayo de 2015).

⁸ "Armengol apuesta por la concertación social en lugar de la subvención". 27 de julio 2015. Mallorcaconfidencial.com

⁹ Ley 10/2013, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley 4/2009, de 11 de junio, de servicios sociales de les Illes Balears. (BOIB, nº 181, de 31 de diciembre de 2013).



Al igual que en Murcia, la Ley modificada contempla la incorporación de una nueva fórmula de gestión que se denomina Concierto Social. Se trata de una modalidad especial de concierto, que no sigue la Ley de contratos del sector público. En general, las características y el funcionamiento del concierto social se regulan de la misma manera que en Murcia, salvo que la duración es plurianual y renovable. También se concede prioridad a las entidades sin ánimo de lucro ante un empate de condiciones en el concierto social. En esta normativa no se alude a la posibilidad de efectuar convenios especiales con entidades de iniciativa social, ni tampoco se pronuncia respecto a las subvenciones. Se ha remitido al correspondiente órgano consultivo la consulta sobre el reglamento del concierto social. Se espera que en breve sea publicado.

Madrid: En la Ley 11/2003, de 27 de marzo, de servicios sociales de la Comunidad de Madrid¹⁰ se contempla que las fórmulas de gestión/producción de servicios sociales para las entidades privadas con o sin ánimo de lucro son las que se regulan en la ley de contratos del sector público, es decir, los contratos administrativos, y entre ellos los conciertos. Por lo tanto no se ha regulado, de momento, una nueva fórmula de gestión de los servicios sociales.

País Vasco: hace unos años se incorporaron algunas medidas que trataban de manera especial a las entidades del tercer sector en el ámbito de los servicios sociales. La apuesta del País Vasco por una dinamización del Tercer sector se concreta en 2005 (Diputación Foral de Bizkaia, 2005) a través de una declaración institucional sobre el tercer sector para el ámbito de los servicios sociales, donde se explicitan las propuestas de acción. De hecho, la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, Servicios Sociales, del País Vasco¹¹, es la primera en introducir el concierto social como un régimen específico de concierto diferente del concierto de la Ley de contratos del sector público y también en introducir convenios con las entidades no lucrativas. También fue novedosa esta regulación por incorporar las primeras “cláusulas sociales” a exigir a las entidades privadas que firmasen un concierto social. Y en este texto se confirma un apoyo público a la iniciativa social sin ánimo de lucro.

Posteriormente, el Consejo Económico y Social Vasco también elaboró un informe sobre el proyecto de ley que regula el régimen de concierto del sistema vasco de servicios sociales¹², que buscaba establecer un régimen común de aplicación en todas las entidades públicas vascas para la concertación en materia de servicios sociales (art. 7). En el proyecto de ley que se analizaba se defiende la figura del concierto social como modelo de convenio a aplicar especialmente a las entidades de iniciativa social sin ánimo de lucro. También se establece una reserva de plazas de conciertos a favor de estas entidades (30%) o bien de discriminación positiva en conciertos de concurrencia competitiva (Art. 12). Y se desarrollan las características de las “Cláusulas sociales” que deben solicitarse en el ámbito de la ejecución de los conciertos. Sin embargo, en el dictamen se menciona el excesivo trato a favor hacia las entidades sin ánimo de lucro frente a lo que consideran más importante que es la inclusión de aspectos de política social en los procesos de contratación pública o cláusulas sociales. Este informe equivaldría al reglamento que se comprometió debería aplicar en el plazo de un año para desarrollar las concesiones. Sin embargo este informe no tiene rango jurídico de reglamento, y hasta ahora no se ha publicado ese reglamento.

Seguidamente, en el año 2013 se publica el decreto 424/2013, de 7 de octubre, sobre declaración de interés social de las entidades sin ánimo de lucro de servicios sociales¹³. En este decreto se regulan las condiciones a cumplir por las entidades sin ánimo de lucro para ser declaradas de interés social y poder recibir el correspondiente apoyo financiero público (subvenciones) derivado de la Ley de servicios sociales.

10 Ley 11/2003, de 27 de marzo, de servicios sociales de la Comunidad de Madrid (BOE nº 157, de 2 de julio de 2003)

11 Ley 12/2008, de 5 de diciembre, Servicios Sociales, del País Vasco (BOPV nº 246, de 24 de Diciembre de 2008 y BOE nº 242, de 07 de Octubre de 2011).

12 Consejo Económico y Social Vasco. Dictamen 13/2012. 29 de junio 2012.

13 Decreto 424/2013, de 7 de octubre, sobre la declaración de interés social de las entidades sin ánimo de lucro de servicios sociales (BOPV nº 200, de 18 octubre 2013,).



Aragón: hasta ahora la Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón¹⁴ no se ha reformado por motivo del cambio de normativa en contratos públicos porque en su contenido ya se establece que es posible aplicar conciertos con la iniciativa privada y que se puede dar prioridad en caso de análogas condiciones de eficacia, calidad y rentabilidad sociales a las entidades sin ánimo de lucro. También menciona que estos conciertos se celebrarán según lo que establezca la vigente Ley de contratos públicos, aunque se añade que se podrán adjudicar los contratos a quienes cuenten con ciertos criterios sociales. El desarrollo pormenorizado de estos procedimientos se realizará mediante un futuro reglamento, que todavía no se ha aprobado.

Sin embargo, durante el año 2015 se han elevado algunas consultas a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de esta Comunidad Autónoma sobre la incorporación de cláusulas sociales en los contratos públicos y el tratamiento preferente hacia las entidades no lucrativas¹⁵. En ellos se abre la posibilidad a que en el futuro el Gobierno de Aragón exija el cumplimiento de cláusulas sociales en la adjudicación y en la ejecución de los contratos públicos, y también que ante caso de empate en las adjudicaciones de los contratos públicos se establezca cierta preferencia a favor de las entidades sin ánimo de lucro. Además, en cumplimiento de las obligaciones que impone la ley de servicios sociales en materia de regular el comportamiento de las entidades privadas que presten servicios sociales, se ha propuesto un anteproyecto de ley que desarrolla el régimen aplicable a estas entidades privadas.

Cataluña: En Cataluña se rige la gestión de servicios sociales por las fórmulas tradicionales contempladas en la Ley de contratos del sector público y que se aplican tanto a las entidades privadas con y sin ánimo de lucro (Ley 12/2007, de 11 de octubre, de servicios sociales, de Cataluña¹⁶). Sin embargo, en la resolución de esos contratos reciben trato especial las entidades no lucrativas en situación de empate. También se contempla la posibilidad de que estas entidades reciban subvenciones. En Cataluña, las entidades no lucrativas son consideradas instituciones clave en los servicios sociales y existe fuerte presión por estos colectivos del Tercer Sector para introducir cláusulas sociales en la contratación pública de servicios sociales (Barba y Guiteras, 2009).

No obstante, en 2013 fue presentada por CIU en las Cortes Generales una proposición de ley sobre incorporación de las cláusulas sociales en contratos públicos. (Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. 29 de noviembre 2013, nº 147-1).

Galicia: la Ley 13/2008, de 3 de diciembre, de servicios sociales de Galicia¹⁷, regula como fórmulas de gestión las tradicionales de la ley de contratos del sector público. Establece trato preferente para la adjudicación de contratos a las entidades sin ánimo de lucro y también a las empresas que cumplan determinados criterios sociales de fomento del trabajo a discapacitados y también de promoción e inserción laboral. Se establece que las entidades sin ánimo lucro se podrán apoyar mediante la concesión de subvenciones.

Cantabria: En la Ley 2/2007, de 27 de marzo, de Derechos y Servicios Sociales, de Cantabria¹⁸ el concierto que se contempla para servicios sociales seguiría la normativa de la Ley de contratos del Sector público, aunque en esta ley se especifica con detalle los requisitos a cumplir en esos conciertos, y entre ellos se exigen condiciones sociales específicas que los hacen diferentes del resto de contratos estatales vigentes del sector público.

14 Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón (BOE nº 201, de 20 de agosto de 2009).

15 Informe 16/2015, de 4 de noviembre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, e Informe 1/2015, de 17 de marzo, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón.

16 Ley 12/2007, de 11 de octubre, de servicios sociales, de Cataluña (DOGC nº 4990, de 18 de Octubre de 2007).

17 Ley 13/2008, de 3 de diciembre, de servicios sociales de Galicia (DOG nº 245, de 18 de Diciembre de 2008)

18 Ley 2/2007, de 27 de marzo, de Derechos y Servicios Sociales, de Cantabria (BOC nº 66, de 03 de Abril de 2007)



Castilla y León: La ley 16/2010, de 20 de diciembre de Castilla y León¹⁹ considera el concierto social como una modalidad diferente de los conciertos tradicionales de la ley de contratos del sector público. A continuación se regulan las características de esta modalidad de concierto en la línea que hemos visto en Murcia, Baleares o Asturias. Se posterga el desarrollo de esta normativa al reglamento, que todavía no se ha aprobado. Se defiende la preferencia hacia las entidades sin ánimo lucro en adjudicación de contratos con idénticas situaciones de criterios. También se regula la posibilidad de realizar convenios especiales y acuerdos marco con entidades no lucrativas y la concesión de subvenciones.

Castilla-La Mancha: La ley 14/2010, de 16 de diciembre, de Servicios sociales de Castilla-La Mancha²⁰. En este caso la regulación de las modalidades de gestión de servicios sociales es muy vaga y escueta pues se limita a admitir otro tipo de colaboraciones a través de entidades sin y con ánimo de lucro, descargando la explicación del funcionamiento de éstas fórmulas de gestión sobre el futuro reglamento. Tan sólo plantea la prioridad del Gobierno de adjudicar contratos con las entidades de iniciativa social.

Extremadura: En la Ley 14/2015, de 9 de abril, de Servicios Sociales de Extremadura²¹ no se redacta con el mismo detalle que en las anteriores CCAA el proceso de gestión de los servicios sociales con la iniciativa privada. Es como si el gobierno estuviera teniendo en cuenta sólo al sector público como proveedor y gestor fundamental: “la participación del tercer sector en el ámbito de los Servicios Sociales será subsidiaria y sólo en aquellos casos de imposibilidad de la Administración Pública en la prestación de los Servicios, respetando los modelos de convenio o concierto exclusivamente”. Por tanto, se habla de posible colaboración con el sector privado exclusivamente en las unidades de atención social especializada. Aunque esta Ley reconoce la importancia de las entidades sin ánimo de lucro en este ámbito de actividad.

La Rioja: En la Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales de La Rioja²² no se aprecia ninguna mención a los conciertos. Se menciona ligeramente la colaboración con entidades privadas que estén debidamente inscritas, el fomento del voluntariado y la concesión de subvenciones a las entidades sin ánimo de lucro.

Andalucía: Aunque esta región tiene su Ley 2/1988, de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía²³, desde el año 2014 se ha producido la discusión del Anteproyecto de la Nueva Ley de Servicios Sociales, y recientemente conocemos que se ha aprobado el proyecto de Ley sobre este Anteproyecto²⁴. En el apartado destinado a la regulación de la iniciativa privada y social, se admite la colaboración con entidades privadas y, con carácter preferente, con las entidades de iniciativa social. Éstas tendrán prioridad ante un empate en las adjudicaciones y también se discriminará positivamente a las entidades que cumplan con “Cláusulas sociales”. Se admite que se regulará reglamentariamente las condiciones del procedimiento de los conciertos y la concesión de subvenciones a las entidades de iniciativa social, así como la utilización de otras modalidades de contratos públicos con “cláusulas sociales” a las entidades de iniciativa social. Pero no se menciona como tal al Concierto Social.

Se aprecia un apoyo importante a las entidades sin ánimo de lucro y se regula la declaración de interés social para este tipo de entidades y de nuevo su preferencia para recibir subvenciones y apoyo público.

Pero este proyecto de Ley será de mayor relevancia jurídica y social por el hecho de reconocer un importante número de derechos a los andaluces en materia de servicios sociales y por el refuerzo a la

19 Ley 16/2010, de 20 de diciembre de Castilla y León (BOCL nº 244, de 21 de Diciembre de 2010).

20 Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de Servicios sociales de Castilla- La Mancha (DOCM nº 251, de 31 de Diciembre de 2010).

21 Ley 14/2015, de 9 de abril, de Servicios Sociales de Extremadura (DOE nº 70, de 14 de abril 2015).

22 Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales de La Rioja (BOLR nº 160, de 28 de Diciembre de 2009).

23 Ley 2/1988, de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía (BOJA nº 29, de 12 de Abril de 1988).

24 EUROPA PRESS. “Andalucía blinda por Ley la prestación de servicios sociales”. Diario de Córdoba. 12/01/2016



libertad o derecho a elegir el servicio social más conveniente para el usuario mayor frente a la actual situación de valoración de los PIA (Planes de atención individualizados).

Canarias: La Ley 9/1987, de 28 de abril, de Servicios Sociales de Canarias²⁵, admite la colaboración con las entidades privadas a través de las figuras de los contratos públicos y siguiendo la normativa estatal al respecto. Se admite que estas entidades deben cumplir unos requisitos administrativos y también otros como los de tener finalidad de solidaridad social y sin ánimo de lucro. Por lo que el Gobierno Canario admite el apoyo a las entidades sin ánimo de lucro.

Navarra: En la Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales²⁶ no se alude expresamente a los conciertos. Se insiste mucho en que las entidades privadas tienen que ser autorizadas y homologadas administrativamente y registradas para prestar servicios sociales. Sólo en una disposición adicional se establece que todos los contratos públicos que se celebren deberán incluir los requerimientos de carácter social.

Comunidad Valenciana: En esta Comunidad la Ley de servicios sociales vigente contempla como mecanismos de gestión los tradicionales empleados por la Ley de contratos del sector público. Con el nuevo gobierno autonómico se ha abierto un periodo de consultas con todos los agentes sociales vinculados con los servicios sociales para mayores y discapacitados con objeto de conocer sus necesidades. La respuesta de este gobierno a las cláusulas sociales se halla en el Acuerdo de 27 de marzo del 2015, que comentaremos en el epígrafe siguiente.

Resumiendo, al repasar los contenidos de las actuales leyes de servicios sociales de las CCAA españolas podemos encontrar varias opciones de tratamiento de los instrumentos de gestión/producción de los servicios sociales para mayores (ver tabla 3).

Tabla 3: Fórmulas de gestión/producción de servicios sociales

FÓRMULAS GESTIÓN
Gestión directa: A
Gestión indirecta con conciertos tradicionales (<u>sin</u> cláusulas sociales): B
Gestión indirecta con Conciertos tradicionales (<u>con</u> cláusulas sociales): C
Concierto social: D
Convenio especial con entidades de iniciativa social: E

La mayor parte de las CCAA mantienen sus leyes de servicios sociales, por tanto la combinación de gestión que manejan es la A + B. Eso significa que la prestación de servicios se efectuará por el vigente sistema de contratos públicos estatal.

Otro grupo de CCAA ha modificado sus leyes de servicios sociales para adaptarlas a las nuevas exigencias europeas de los contratos públicos y, usando su autonomía, sólo modifican la normativa de conciertos exigiendo el cumplimiento de una serie de requisitos de tipo social (las cláusulas sociales) a las entidades privadas solicitantes. Esta es la combinación (A + C). En estos casos también se puede introducir la preferencia hacia las entidades sin ánimo lucro cuando se produzca empate en las condiciones de adjudicación.

25 Ley 9/1987, de 28 de abril, de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Canarias (BOIC nº 56, de 04 de Mayo de 1987).

26 Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales (BON nº 152, de 20 de Diciembre de 2006)

La opción más novedosa es la que incorpora el concierto social. Se trata de una fórmula nueva de gestión/producción de los servicios sociales distinta de las fórmulas habituales de gestión directa y gestión indirecta (Ver figura 3).

Figura 3: Nuevas fórmulas de gestión/producción de los servicios sociales



Este tipo concierto no sigue el funcionamiento de la ley de contratos públicos sino las normas específicas reguladas por cada CCAA. El concierto social es una especialidad o modalidad de concierto creada por algunos Gobiernos regionales. Esta fórmula pretende recoger y fomentar las condiciones sociales de los usuarios y también de los oferentes de los servicios. Y en ese sentido permite a las CCAA tratar de manera diferenciada a las entidades privadas sin ánimo de lucro de las que buscan el lucro y añadir “cláusulas sociales” al contrato. Normalmente se expresa la preferencia o prioridad hacia las entidades sin ánimo de lucro cuando exista situación de empate (las entidades solicitantes cuentan con análogas condiciones de eficacia, calidad y costes) en la adjudicación del concierto.

Normalmente, las CCAA agregan a la anterior fórmula otra que se denomina convenio especial con entidades de iniciativa social. Estos convenios sólo se usarán en situaciones singulares o de urgencia y cuando no se cumplan los requisitos de los conciertos. Se abren así otras combinaciones de gestión y que son A+B+D+E y A+C+D+E.

La duda surge en cuanto en el futuro pueda existir solapamiento entre la figura de concierto social con la nueva redacción que el Estado regule de los conciertos tradicionales con cláusulas sociales y añadida preferencia/prioridad por entidades sin ánimo lucro ante empate en las condiciones adjudicación.

Entre aquellas CCAA que han reformado su Ley de Servicios sociales se evidencian peculiaridades en cada región, que se pueden observar en la siguiente tabla:

Si la mayor parte de las CCAA mantienen todavía sus leyes de servicios sociales según el sistema de contratos públicos y las CCAA que ha efectuado los cambios en sus leyes están pendientes de desarrollar y publicar un reglamento de las nuevas fórmulas de gestión creadas, eso implica que la puesta en práctica de los nuevos conciertos todavía obedece a la normativa de contratos públicos vigente. Todo parece indicar que estamos viviendo un momento de “espera y prudencia” por parte de las CCAA porque están esperando a que se publique la nueva ley estatal sobre contratos públicos y para conocer su contenido definitivo y modificar posteriormente de una manera más ajustada sus respectivas normativas.

Tabla 4: Resumen principales características de las reformas sobre conciertos en algunas CCAA:

CCAA	Fórmulas	Quiénes	Significado	Selección	Objeto	Efectos	Requisitos	Duración	Control
Murcia (2015)	Gestión directa Gestión indirecta Concierto social Convenio especial con entidades iniciativa social	Entidades privadas	Provisión pública Producción privada Financiación pública Regulación acceso y control pública	At. Personal e integral, arraigo personal contexto, elección personal, continuidad atención, calidad at. Otros criterios sociales, de experiencia y acreditación	Reserva y ocupación plazas uso exclusivo ser. soc. Públicos. Gestión integral de prestaciones técnicas, tecnológicas, servicios o centros	Proveer prestaciones y servicios No cobrar cantidades extra el precio público en serv. Soc. públicos	Centros acreditados administrativamente e inscritos en registro Acreditación recursos y titularidad Ante empate de situaciones selección prioridad o preferencia por entidades sin ánimo lucro	Max 6 años y prorrogable max 4 años	Se dice que reglamentaria mente se desarrollaran normas formalización y control, pero se mencionan algunas sobre costes
Baleares (2013)	Gestión directa Gestión indirecta Concierto social	Entidades privadas	Ídem Concierto diferente al de ley contratos sector público	Ídem	Ídem	Ídem	Ídem, Ante empate de situaciones selección prioridad o preferencia por entidades sin ánimo lucro	Plurianual y revisión	Fórmulas que garantizan continuidad prestación servicios
Asturias (2015)	Gestión directa Gestión indirecta Concierto social Convenio especial con entidades iniciativa social Subvenciones	Entidades privadas	Ídem Especialidad del Concierto general de ley contratos sector público	Ídem	Ídem	Ídem	Ídem, Ante empate de situaciones selección prioridad o preferencia por entidades sin ánimo lucro	Plurianual y revisión	Fórmulas que garantizan continuidad prestación servicios
País Vasco (2008)	Gestión directa Gestión indirecta Concierto social Convenio especial con entidades iniciativa social	Entidades privadas	Ídem	--	Ídem	Ídem	Ídem, Ante empate de situaciones selección prioridad o preferencia por entidades sin ánimo lucro, medidas integración género y de conciliación familia trabajo Medidas discriminación positiva o cláusulas sociales	Plurianual y revisión mismo periodo inicial	Se dice que reglamentaria mente se desarrollaran normas formalización y control



Castilla-León (2010)	Gestión directa Gestión indirecta Concierto social Convenio especial con entidades iniciativa social	Entidades privadas	Ídem, especialidad del Concierto general de ley contratos sector público	-	Ídem	Ídem	Ídem, Prioridad o preferencia por entidades sin ánimo lucro	Plurianual y revisión mismo periodo inicial	Se dice que reglamentaría desarrollar normas formalización y control
Castilla-La Mancha (2010)	Gestión directa Gestión indirecta	Entidades privadas	Ídem, régimen jurídico especial	-	En posterior reglamento	En posterior reglamento	Registro. Prioridad o preferencia por entidades sin ánimo lucro	En posterior reglamento	Se dice que reglamentaría desarrollar normas formalización y control
Cantabria (2007)	Gestión directa Gestión indirecta pero menciona contratos con regulación especial	Entidades privadas	No dice, pero introduce las cláusulas sociales a conciertos	-	En posterior reglamento	En posterior reglamento	Registro y acreditación medios y centro. Ante empate de situaciones selección prioridad o preferencia por entidades sin ánimo lucro	Cuando diga el contrato. Se renueva anualmente	Se dice que reglamentaría desarrollar normas formalización y control
Andalucía (Anteproyecto Ley 2014)	Gestión directa Gestión indirecta No mención a concierto social o regulación especial	Entidades privadas	No dice	-	En posterior reglamento	En posterior reglamento	Registro y acreditación medios y centro. Ante empate de situaciones selección prioridad o preferencia por entidades sin ánimo lucro y discriminación positiva por las entidades que apliquen las "cláusulas sociales"	En posterior reglamento	Se dice que reglamentaría desarrollar normas formalización y control



Tabla 5: Fórmulas de gestión/producción de servicios sociales y desarrollos normativos

FÓRMULA	¿Aplica Ley contratos sector público?	CCAA que aplican la fórmula	¿Tienen desarrollo reglamentario propio?
Conciertos tradicionales (sin cláusulas sociales)	SI	Madrid, Cataluña, Galicia, Aragón, C. Valenciana, Extremadura	NO
Conciertos tradicionales pero con Cláusulas sociales	SI	Cantabria, Andalucía	NO
Concierto social	NO (figura diferente de concierto o régimen jurídico especial)	Murcia, Baleares, Asturias, País vasco, Castilla - León, Castilla - La Mancha	Sólo el País Vasco y en trámite Baleares. El resto siguen regulación Ley de contratos del Sector público
Convenio especial	NO	Murcia, Asturias, Andalucía, País Vasco	NO

5 Análisis de los instrumentos financiación/gestión de las residencias personas mayores en la Comunidad Valenciana

5.1 La situación de las residencias personas mayores por CCAA en 2014

Las tablas 6 y 7 muestran la evolución del número de centros residenciales y plazas ofrecidas entre 2010 y 2014, desglosado por Comunidades Autónomas. Sin duda, la crisis económica ha supuesto un golpe al sector residencial. Ya en el año 2012 se empezó a notar que la crisis había afectado al número de centros en algunas CCAA, pero con los datos del 2014 esta reducción en el número de residencias se ha extendido a más regiones, como puede observarse en la Tabla 6. En once CCAA se reduce el número de centros, en algunos casos a tasas superiores al 10%; en dos permanece inalterado; y sólo en seis aumenta, siempre por de bajo del 10% (excepto en el caso de Cantabria).



Tabla 6: Número de centros residenciales por CCAA (Ratio de plazas residenciales por 100 personas de 65+, 2014)

	Total centros 2014	Total centros 2010	Variación (2014-10)		Población de 65 y más años
ESPAÑA	5.340	5.490	-150	(-3%)	8.572.779
Andalucía	674	700	-26	(-4%)	1.360.326
Aragón	259	294	-35	(-12%)	277.307
Asturias (Principado de)	182	210	-28	(-13%)	252.766
Baleares (Illes)	63	58	5	-9%	166.547
Canarias	98	110	-12	(-11%)	311.067
Cantabria	64	55	9	-16%	118.610
Castilla y León	674	631	43	-7%	596.154
Castilla-La Mancha	487	478	9	-2%	372.895
Cataluña	1.009	1.045	-36	(-3%)	1.361.468
Comunidad Valenciana	327	354	-27	(-8%)	914.505
Extremadura	232	230	2	-1%	216.860
Galicia	294	274	20	-7%	655.841
Madrid (Comunidad de)	432	489	-57	(-12%)	1.79.925
Murcia (Región de)	56	56	0	0%	219.621
Navarra (C. Foral de)	82	87	-5	(-6%)	121.221
País Vasco	370	380	-10	(-3%)	462.527
Rioja (La)	32	32	0	0%	62.937
Ceuta	3	4	-1	(-25%)	9.292
Melilla	2	3	-1	(-33%)	8.288

Fuente: Base de datos de Residencias del Portal Mayores, 2010 y CSIC. Envejecimiento en Red (2015).

Esta reducción en el número de centros, sin embargo, no se ha traducido en un descenso similar en el número de plazas ofrecidas, salvo en algunos pocos casos. Como se ve en la Tabla 7, el número de plazas residenciales ofrecidas se ha mantenido prácticamente inalterado entre 2010 y 2014. Sin embargo, el aumento de la población mayor de 65 años se ha traducido en una caída en la tasa de cobertura. Sólo aquellas regiones con menor cobertura aumentan su ratio ligeramente, en concreto el caso de Galicia. Resulta especialmente llamativa la baja ratio de plazas residenciales en la Comunidad Valenciana, una de las más reducidas de España.

Tabla 7: Ratio de plazas residenciales por CCAA (Ratio de plazas residenciales por 100 personas de 65+, 2014)

	Total de plazas 2014	Total de plazas 2010	Variación (2010-14)		Población de 65 y más años	RATIO
ESPAÑA	359.035	331.200	27.835	-0,1	8.572.779	4,19%
Andalucía	40.072	35.094	4.978	-0,1	1.360.326	2,95%
Aragón	17.699	16.376	1.323	-0,1	277.307	6,38%
Asturias (Principado de)	10.830	10.025	805	-0,1	252.766	4,28%
Balears (Illes)	5.409	4.735	674	-0,1	166.547	3,25%
Canarias	6.900	7.632	-732	(-0,1)	311.067	2,22%
Cantabria	5.866	5.031	835	-0,2	118.610	4,95%
Castilla y León	44.266	40.094	4.172	-0,1	596.154	7,43%
Castilla-La Mancha	26.783	25.121	1.662	-0,1	372.895	7,09%
Cataluña	59.263	52.945	6.318	-0,1	1.361.468	4,35%
Comunidad Valenciana	26.603	26.516	87	0	914.505	2,91%
Extremadura	12.012	11.238	774	-0,1	216.860	5,54%
Galicia	20.048	18.116	1.932	-0,1	655.841	3,06%
Madrid (Comunidad de)	48.660	45.846	2.814	-0,1	1.79.925	4,51%
Murcia (Región de)	4.909	4.423	486	-0,1	219.621	2,24%
Navarra (C. Foral de)	6.257	5.959	298	-0,1	121.221	5,16%
País Vasco	19.891	18.408	1.483	-0,1	462.527	4,30%
Rioja (La)	3.068	3.067	1	0	62.937	4,87%
Ceuta	181	155	26	-0,2	9.292	1,95%
Melilla	318	419	-101	(-0,2)	8.288	3,84%

Fuente: Base de datos de Residencias del Portal Mayores, 2010 y CSIC. Envejecimiento en Red (2015).

5.2 La situación de las residencias personas mayores en la C. Valenciana en 2014

A partir de los datos que proporciona el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2014) sobre la evolución del SAAD a 31 de diciembre de 2013, conocemos que en la Comunidad Valenciana (en adelante, CV) la proporción de prestaciones económicas se sitúa alrededor del 40% del total, mientras que el 60% corresponden a servicios. Del total de servicios, un 21,54% corresponden a la atención residencial, un 19,80% a la tele asistencia, un 9,69% a los centros de día y un 7,35% a las prestaciones vinculadas al servicio.

Curiosamente la CV no asigna a los beneficiarios del SAAD el servicio de ayuda a domicilio. Dentro de la atención residencial, en la Tabla 8 se recoge el número de centros residenciales en la CV, clasificados por provincias y por tipo de centro para 2014.

Tabla 8: Número de centros residenciales en C. Valenciana por provincias y tipo de centro, 2014

	Total centros	Centros privados	Centros públicos	% centros privados /total
Total España	5.340	3.803	1.510 (SD: 27)	71,2
C. Valenciana	327	258	69	78,8
Alicante	99	81	18	81,8
Castellón	43	26	17	60,4
Valencia	185	151	34	83,4

SD: Sin datos Fuente: CSIC. Envejecimiento en Red (2015)

A pesar del descenso en el número de centros en la CV, el porcentaje de centros privados sobre el total sigue elevado. Los oferentes privados, a pesar de la crisis, aún tienen un peso considerable en la oferta de residencias valencianas, por encima de la media nacional, en especial en la provincia de Valencia que llega a ser de un 83%.

Tabla 9: Número de plazas residenciales en C. Valenciana por provincias y tipo centros, 2014 (CSICIMSERSO)

	Total Plazas	Plazas en centros privados			Plazas en centros públicos
		Total	-2014%	-2010%	
Total España	359.035	260.566	72,50%	71%	145(1.324 NS/)
C. Valenciana	26.603	21.115	79,30%	76,00%	5.488
Alicante	8.437	6.660	78,90%	76,00%	1.777
Castellón	3.074	2.051	66,70%	64,00%	1.023
Valencia	15.092	12.404	82,18%	79,00%	2.688

Fuente: Base de datos de Residencias del Portal Mayores, 2014, y CSIC. Envejecimiento en Red (2015).

Según indica la Tabla 9, en España la oferta de plazas privadas en 2014 ha aumentado ligeramente en comparación con las de 2010. En la CV se aprecia un mayor aumento de estas plazas privadas (3,3 puntos). La proporción de plazas en centros privados aumenta en las tres provincias de la CV, pero es más acusado en la provincia de Valencia. Dado el relevante papel que juega el sector privado en la atención residencial valenciana, es obvio que la Generalitat Valenciana deberá colaborar con las entidades privadas para satisfacer las necesidades de los mayores dependientes valencianos. Por este motivo se explica la relevancia que adoptan los contratos públicos como mecanismo de financiación y de producción/gestión en la atención residencial.

Recientemente, la Conselleria de Bienestar Social ha realizado una auditoría sobre la aplicación y gestión de la Ley de Dependencia en la Comunidad Valenciana en los años 2012-2014 (Sindicatura de Comptes, 2015). En este estudio se muestran las cifras reales del funcionamiento del Sistema de Dependencia en nuestra Comunidad. Como se puede comprobar en la siguiente tabla existen diferencias en los datos según qué institución ofrezca la información.

Tabla 10: Número de centros y plazas residenciales en C. Valenciana por provincias y tipo de centro, 2014 (Sindicatura Cuentas Generalitat Valenciana)

Titularidad		Alicante		Castellón		Valencia		Total	
		Plazas	Centros	Plazas	Centros	Plazas	Centros	Plazas	Centros
Públicos	Generalitat	11	1.272	7	665	20	1.911	38	3.848
	Municipales	7	503	5	284	16	911	28	1.698
	subtotal	18	1.775	1217	949	36	2.822	66	5.546
Privados	Lucrativos	51	4.555	17	1.519	118	10.018	186	16.092
	No lucrativos	19	1.215	6	374	23	1-382	48	2.971
	subtotal	70	5.770	23	1.893	141	11.400	234	19.063
TOTAL		88	7.545	35	2.842	177	14.222	300	24.609

Fuente: Sindicatura de Comptes (2015)

En el informe se concluye que se aplica la normativa estatal correctamente y que en los dos últimos años se han reducido en cierto grado algunas deficiencias de su funcionamiento. Sin embargo, persisten algunas de esas ineficiencias que deben mejorar. Entre las recomendaciones más importantes destacan las siguientes:

- Usar una nueva aplicación informática y unificar las bases de datos. Mejorar la comunicación con el IMSERSO (sirva ejemplo las desviaciones mostradas tras la comparación de las tablas 7 y 9). Crear otra aplicación para gestionar la información necesaria de los centros de día y de las residencias.
- Agilizar los procedimientos de reconocimiento de ayuda. El plazo transcurrido entre la solicitud de ayuda y el reconocimiento de la prestación sigue siendo excesivo y superior a los 6 meses. Llega a ser preocupante para aquellos que tienen reconocidos grado III o II de dependencia pero no tienen reconocido el PIA. Muchos de estos 10.260 valorados, fallecieron esperando la prestación (2.841 personas).
- Mejorar los mecanismos de control y comunicación de información entre la Conselleria y los municipios para reducir cargas burocráticas.
- Aumentar la dotación presupuestaria. Es necesaria una transferencia estatal superior de recursos económicos para que en los próximos ejercicios se puedan mantener las prestaciones económicas reconocidas y asumir todas las prestaciones pendientes.

5.3 Revisión de los mecanismos de gestión/financiación en las normativas sobre residencias de la Comunidad Valenciana, con especial referencia al tercer sector

En La Ley 5/1997, de 25 de junio, de la Generalitat Valenciana se regula el Sistema de Servicios Sociales en la CV y se establecen las reglas generales que rigen estos servicios. Se apuntan los servicios que serán prestados, por qué entidades y cuáles son los instrumentos de financiación a utilizar. En esta Ley se establece que las residencias de personas mayores son un servicio integral. En esta ley se trata de otorgar un trato especial a las entidades sin ánimo de lucro en materia de contratos públicos. Por ejemplo, cuando en el art. 56 se tratan los conciertos, se menciona que la Generalitat apoyará financieramente "... al sostenimiento de programas 29 de contenido social realizados por entidades sin ánimo de lucro"; y en el Título VI, cuando define los centros concertados establece en el art. 64.2 que "Tendrán preferencia para acogerse al régimen de conciertos las entidades sin ánimo de lucro que, con anterioridad a la promulgación de la presente ley, fueran beneficiarias de subvenciones de la Generalitat



para el mantenimiento de centros de atención social”. Esta es una posición que también se mantiene en la Ley 39/2006 del SAAD, que en su art. 16 establece que hay que “tener en cuenta de manera especial al tercer sector en su incorporación a la red de servicios”.

Sin embargo, el tratamiento financiero público que se les aplica a las entidades sin ánimo de lucro no es tan preferente, a pesar de lo recogido en la Ley 5/1997. Aunque el tratamiento financiero que reciben las entidades del tercer sector es diferente al de las empresas mercantiles, o es un tratamiento que les favorezca en absoluto, debido a la aplicación de precios más bajos para servicios similares en cantidades y calidades. En anteriores estudios elaborados por estos autores (Tortosa, Granell y Fuenmayor, 2011 y 2015) se evaluó la situación financiera del grupo LARES-CV y se demostró que la ayuda financiera procedente de la Generalitat Valenciana era insuficiente para cubrir los costes reales por plaza y día de los centros residenciales de este grupo. Éste era un problema que se estaba prolongando en el tiempo y que, con la crisis económica, estaba causando graves problemas de solvencia a las residencias del grupo. Si la ayuda recibida no cubre todos los costes, si se demoran los pagos por parte de la Generalitat, no se convocan anualmente las subvenciones y se dan problemas de acceso al crédito, el futuro desarrollo del servicio realizado por el sector solidario se está poniendo en peligro.

Como hemos visto, desde la UE y el Estado español se están realizando iniciativas en materia de contratos públicos, y se solicita a las CCAA que realicen las reformas correspondientes. Por ello, la Generalitat Valenciana está tomando medidas en esta línea que afectan al funcionamiento de los instrumentos financieros a recibir por los centros residenciales de la CV en el futuro.

En concreto, mediante el acuerdo de 27 de marzo del 2015, el Consell determina las normas a seguir para introducir las cláusulas sociales²⁷ en la contratación pública (Art. 3 y Art 4.). La Generalitat aboga por la introducción de estos aspectos sociales tanto en los contratos como en las subvenciones. Y los órganos que contratan deberán decidir dónde introducir estas cláusulas según el tipo de contrato y las fases del procedimiento. El contenido de esta dimensión social incluye:

- Los servicios deberán ir dirigidos a usuarios de colectivos especialmente desfavorecidos.
- La Generalitat establece directamente reservas de contratos en el proceso de adjudicación y ejecución a centros especiales de empleo dentro de programa de empleo protegido.
- Se podrán exigir cláusulas sociales en la determinación de la solvencia técnica en la licitación de las empresas que presten servicios a colectivos especialmente desfavorecidos acreditando todas las condiciones exigidas.
- Se podrán exigir criterios de adjudicación de carácter social y servirán de criterio en caso de empate en la adjudicación (Art. 7).
- Pueden introducirse condiciones especiales de carácter social a cumplir en la ejecución de los contratos (Art.8) y se adaptarán según el objeto, sector de actividad, finalidad, naturaleza y contenido de los contratos. Son condiciones especiales de ejecución: la creación de empleo a personas con dificultades de acceso al mercado laboral; la igualdad entre hombres y mujeres; el uso de productos de comercio justo. Y se obliga a que estos contratos con cláusulas sociales en la ejecución sean al menos un 3% del número de contratos adjudicados en el ejercicio inmediato anterior en cada una de las Consellerias y entidades del sector público de la Generalitat.

Este acuerdo también incorpora los aspectos sociales en las convocatorias de ayudas y subvenciones (Art.9 y 10). Y se tendrá en cuenta los criterios de igualdad entre hombres y mujeres, creación empleo para personas con un grado discapacidad igual o superior al 33 %, o colectivos especialmente desfavorecidos.

²⁷ Se consideran cláusulas sociales “...aquellas que establecen la inclusión de aspectos de política social en los procedimientos de contratación pública y en el otorgamiento de ayudas y subvenciones”.



Por último, se obliga a las Consellerias a elaborar un informe relativo a la aplicación de estas cláusulas sociales al final de cada ejercicio.

En esencia, este acuerdo implantado por la Generalitat abre la posibilidad de celebración de los contratos públicos con entidades privadas (con o sin ánimo de lucro) que se dedican a suministrar servicios residenciales en los que se podrán exigir condiciones sociales en la licitación, adjudicación y ejecución.

Partiendo de lo que se define en el art. 6 de la Orden 21/2012²⁸ como la red de centros y servicios públicos y concertados del SAAD en la Comunidad Valenciana (centros públicos, centros privados concertados, centros privados de entidades sin ánimo de lucro), podemos revisar los instrumentos financieros y de gestión/producción que se aplican los centros residenciales de la C. Valenciana, sin entrar en sus definiciones (pues ya se explicaron en los informes LARES C. Valenciana de 2011 y 2013).

Los primeros a comentar son los instrumentos que se conceden a los usuarios de los servicios residenciales, y que posteriormente reciben y las residencias para su financiación. En este momento son dos: los bonos-residencia y la prestación vinculada al servicio.

5.3.1 Bonos - residencia

Los bonos-residencia comenzaron a aplicarse en 1996. Se trata de un instrumento financiero que destaca porque el usuario es una figura activa en su aplicación. No existen datos oficiales sobre los bonos concedidos durante estos años, pero sabemos los importes concedidos según la situación de necesidad de los solicitantes (ver Tabla 11). La falta de información oficial sobre este programa ha imposibilitado la realización de evaluación de sus resultados. En cualquier caso su función principal, potenciar la libertad de elección del usuario, queda limitada con toda seguridad por la escasez de la información relativa a los centros a la que pueden acceder los usuarios, lo que a su vez merma la competencia que pueda crearse entre las residencias.

Como se observa en esta tabla, los importes han permanecido prácticamente inalterados en los últimos 4 años. Esto indica que el bono actualmente es un instrumento en retirada, ya que solo se renuevan los bonos que ya fueron concedidos previamente y que corresponden a personas que todavía viven en residencias. Por eso, su número es menor año tras año, siendo sustituidos en buena parte por el sistema de prestación vinculada al servicio.

Tabla 11: Evolución precios bono residencia y PVS, 2014

Tipo plazas	2012		2013-2015	
	Precio plaza/mes €	Precio plaza/día €	Precio plaza/mes €	Precio plaza/día €
Válidos y Semiasistidos	1.184	39,4	1.184	39,4
Asistidos	1.438	47,9	1.438	47,9
Supra-asistidos	1.731	57,7	1.600	53,3

Fuente: Orden 11/2011, Orden 12/2012, Orden 30/2013 y ORDEN 36/2014, de la Conselleria de Bienestar Social.

28 Orden 21/2012, de 25 de octubre, de la Conselleria de Justicia y Bienestar Social, por la que se regulan los requisitos y condiciones de acceso al programa de atención a las personas y a sus familias en el marco del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en la Comunidad Valenciana.

5.3.2 Prestación vinculada al servicio (PVS)

La PVS fue introducida por la Ley 39/2006 del SAAD, y posteriormente modificada por el RD Ley 20/2012. A nivel de la Comunidad Valenciana, tiene su origen en la Orden 21/2012, de 25 de octubre, de la Conselleria de Justicia y Bienestar Social. Se concede a los usuarios que van a acceder a las plazas residenciales cuando se cumplan los siguientes requisitos:

1. No existan plazas libres en centros públicos o concertados.
2. Al usuario no le agraden las residencias que le ofrecen los gestores de casos que le están valorando y determinando el Plan individualizado de atención (PIA).

Los usuarios reciben la PVS por parte de la Generalitat y pagan con ella la totalidad del coste de la residencia que eligen. Las cantidades de la Prestación económica vinculada al servicio residencial se calculan²⁹:

$$\text{Cuantía} = \left(\text{Coste de refe} - \text{rencia del servicio} \right) + \left(\text{Cantidad mínima garantizada} \right) - \left(\text{Capacidad económica de} \right) - \left(\text{la persona beneficiaria} \right)$$

Los centros participantes son todos los que estén acreditados y autorizados. La PVS tiene características similares al bono residencia, aunque se han eliminado los costes de administración del individuo y del centro.

Los datos que se disponen de la PVS, facilitados por el Portal de la Dependencia del IMSERSO (Tabla 12), muestran que conforme ha ido aumentando el número de personas cubiertas por el SAAD también ha ido aumentando el número de PVS concedidos. En el 2014 la ratio de PVS sobre el total de prestaciones del SAAD en España (7,92%) se ha equiparado actualmente con el que corresponde a los centros de día (7,88%), en cambio en la C. Valenciana (7,56%) es mucho más bajo que el resto de prestaciones, salvo la ayuda a domicilio y la prevención a la dependencia. Desafortunadamente, no podemos identificar cuántas de estas prestaciones se dirigen a la atención residencial y cuántas a financiar otros servicios sociales.

Tabla 12: Número de prestaciones vinculadas al servicio (PVS) y proporción sobre el total prestaciones del SAAD en C. Valenciana, 2010-2014 31 diciembre 2014

	31-dic-14			31-dic-10		
	Total personas beneficiarias con prestaciones	Nº PVS (2014)	% PVS/total prestaciones (2014)	Total personas beneficiarias con prestaciones	Nº PVS (2010)	% PVS/total prestaciones (2010)
Total España	745.720	73.636	7,92%	654.499	52.402	6,71%
C. Valenciana	41.809	3.679	7,56%	36.776	2.857	6,95%

Fuente: IMSERSO, Información estadísticas sobre SAAD. Datos a 31 diciembre 2010 y 31 diciembre 2014.

A continuación nos centraremos en los instrumentos de financiación y gestión/producción que se encaminan a las residencias y no a los usuarios, es decir, las subvenciones y los contratos públicos (concertos o concesiones administrativas o de obra).

²⁹ En el anexo único de la ORDEN 34/2014, de 22 de diciembre, de la Conselleria de Bienestar Social, por la que se modifica la Orden 21/2012, de 25 de octubre, de la Conselleria de Justicia y Bienestar Social, (DOGV, nº 7434, 31/12/2014), se hace referencia al cálculo de la prestación vinculada al servicio.



5.3.3 Subvenciones

Se trata de un instrumento empleado desde hace mucho tiempo en el ámbito de las residencias de personas mayores. Las subvenciones se dirigen básicamente a los centros sin ánimo de lucro y a los centros públicos municipales. Suelen clasificarse en subvenciones de capital (las que se conceden para realizar inversiones extraordinarias en equipamiento y/o edificios), y subvenciones corrientes (cantidades destinadas al mantenimiento de las actividades corrientes del centro). En ambos casos suelen estar condicionadas al cumplimiento de una serie de requisitos o condiciones para poderlas recibir.

Para 2014³⁰, las cuantías de subvenciones asignadas a los centros residenciales sin ánimo lucro se mantuvieron como en años anteriores y son:

50 €/plaza y día. Sólo se produce una novedad y es que este precio se eleva a 53,30€/plaza y día si se trata de centros que cuentan con enfermería 24h.

Y para 2015³¹ se produce un ligero cambio:

hasta 51,00 €/persona/día con carácter general y hasta 53,3 €/persona/día en las residencias que acrediten disponer de enfermería 24 horas.

Estas siguen siendo unas cuantías reducidas para hacer frente al coste real de las plazas de los centros sin ánimo de lucro. Para el año 2013 ese coste real fue estimado en 57,56 € para el conjunto de residencias sin ánimo de lucro de LARES C.V. (Tortosa, Granell, Fuenmayor, 2015).

En la actualidad, desde el acuerdo del 27 de marzo 2015 de la Conselleria de Hacienda, en las convocatorias de subvenciones se podrán exigir condiciones sociales a cumplir por parte de las entidades solicitantes. Otro cambio normativo en materia de subvenciones ha venido de la Ley 1/2015, de Hacienda Pública³², por la que se ha mejorado la regulación, procedimientos (concurrentia competitiva y concesión directa) y control financiero de las subvenciones a nivel presupuestario de la Generalitat. También se ha tratado de simplificar y reducir la carga administrativa de la gestión y concesión de las subvenciones.

En cuanto a los datos que conocemos sobre las subvenciones son los disponibles para el año 2012 (IMSERSO, 2013). Por entonces la Generalitat concedió ayudas para el mantenimiento de centros residenciales y centros de día sin ánimo de lucro a 61 entidades (44 centros residenciales y 14 centros de día) por un valor de 16 millones de euros.

5.3.4 Conciertos y otros contratos públicos

El concierto y los contratos de colaboración público privada son los tipos de contratos públicos más empleados en el ámbito de la financiación, gestión/producción de los servicios públicos. Son muy abundantes en los servicios residenciales. Se trata de contratos en los que el sector público acuerda trabajar con entidades que realizan servicios análogos a los servicios que se van a prestar y les encarga la gestión o el mantenimiento global e integrado de los centros. En la C. Valenciana los podemos encontrar en las residencias de gestión integral. Las residencias de gestión integral son aquellas residencias públicas que mediante estos contratos públicos de servicios pasaron a ser gestionadas por entidades privadas.

El argumento principal esgrimido por la Generalitat Valenciana para justificar esta cesión de la producción

30 ORDEN 27/2013, de 26 de diciembre, de la Conselleria de Bienestar Social, por la que se regulan y convocan ayudas en materia de servicios sociales para el ejercicio 2014 (DOGV, nº 7186, 07/01/2014).

31 ORDEN 25/2014, de 16 de diciembre, de la Conselleria de Bienestar Social, por la que se regulan y convocan ayudas en materia de servicios sociales especializados de la tercera edad para el ejercicio 2015 (DOGV, nº 7429, 23/12/2014).

32 Comité Econòmic i Social de la Comunitat Valenciana. Dictamen al Anteproyecto de Ley de la Generalitat, de Hacienda Pública, de subvenciones y del sector público instrumental. 12 de septiembre 2014. Ley 1/2015, de Hacienda Pública, del Sector Público y de Subvenciones (DOGV nº 7464, de 12 de febrero de 2015).



fue una mejora en la eficiencia de los centros debida a unos menores costes en la prestación del servicio. El concierto o contrato de colaboración público privado sirve para convocar al máximo de oferentes que quieran hacerse cargo de la gestión/producción de todas las actividades del centro (clínicas o no).

En la memoria o pliego del contrato se incorpora la información que se requiere en cada caso. Luego se decide en función de un único criterio (el precio), o bien de múltiples criterios (precio y otras características relacionadas con la actividad). Los contratos suelen tener poco desarrollo detallado de los posibles riesgos a cubrir por las entidades privadas. Se exigen pocas mediciones de los resultados y de la calidad de los servicios, y poca justificación de los precios, o gastos/ingresos que se generan.

5.3.5 Concesiones administrativas y de obra

Los contratos administrativos o concesiones administrativas también son un instrumento habitual en el ámbito de las residencias. Cuando en estos contratos se añade la petición de efectuar inversiones relacionadas con la construcción de las residencias por parte de las entidades privadas al instrumento se le denomina concesiones o contratos administrativos de obra.

En este caso los oferentes se hacen cargo de la gestión/producción de todas las actividades del centro (clínicas o no), incluida la adquisición de los terrenos y la construcción de los edificios bajo su cuenta y riesgo. Es por ello que los oferentes al contraer mayores riesgos, exigen al sector público ser compensados a través de elevadas remuneraciones. Si la compensación del riesgo asumido no es considerada suficiente, los contratos pueden quedarse desiertos o el número de oferentes interesados puede ser muy pequeño. En estas circunstancias el instrumento no colabora a generar competencia (solo unas pocas empresas presentan su oferta, generalmente las empresas más fuertes y sostenibles financieramente). Y si estos contratos no son atractivos para las empresas, la Generalitat tampoco podrá lograr su principal objetivo con estos contratos, que es crear de modo rápido una amplia oferta de servicios residenciales.

En la memoria o pliego del contrato de obra se exige mayor volumen de información que en el caso de contrato administrativo. La institución adjudicataria puede usar el proceso abierto de adjudicación o puede recurrir a un proceso negociado previamente con un pequeño número de empresas. En este caso la competencia entre empresas es escasa o nula.

Este tipo de contratos de obra fueron los aplicados en el caso de las Residencias de Accesibilidad de la C. Valenciana. Se trataba de contratos administrativos y de obra especiales porque obedecían a un plan especial de construcción de residencias localizadas en las áreas (municipios) determinadas por la Generalitat y con objeto de ofrecer en un plazo muy breve 9.000 nuevas plazas. Dado que las condiciones a cumplir por las empresas exigían una inversión muy elevada (aparte de la construcción y gestión de todos los servicios, el 33% de las plazas construidas deberían pasar a ser de uso público) los contratos contaban con una duración media muy larga, entre 15-25 años, para lograr la recuperación de las inversiones. En los primeros contratos no se cubrieron todas las plazas, porque al parecer las condiciones eran bastante duras. Por ese motivo tuvieron que celebrarse con posterioridad otros contratos especiales, de similar naturaleza a los comentados, pero en esta ocasión con procesos de negociación previa con un conjunto concreto de empresas y con contraprestaciones más generosas para que no se quedasen desiertos de nuevo. De la aplicación de estas condiciones se deriva el tratamiento financiero especial recibido por este conjunto de entidades privadas, y que las diferencia del resto de entidades con y sin ánimo de lucro, sobre todo en que los precios recibidos son más altos y en que se garantizaba la ayuda financiera durante periodos más largos.

Es posible conocer la evolución del uso de los contratos públicos a través de la información que proporciona la Junta Superior de Contratación de la Generalitat Valenciana. A continuación,

comentaremos esta información recogida en las siguientes tablas para varios años no consecutivos, aunque abarcan un periodo completo de 10 años.

Tabla 13: Tipos de contratos públicos mayores (más de 50.000€) inscritos en el Registro de contratos de la Generalitat Valenciana por la Consellería de Bienestar Social según tipo contrato. Varios años

Años	Entidad	Totales (nº)	Consultoría Asistencia	Obras	Servicios	Suministros	Otros*
2013	Consellería Bienestar Social	217 (10.0%)	--	16	102	43	56
	Total Consellerías	2.174	--	169	845	1.092	68
	Total entidades	2.645	--	187	1.119	1.270	69
2010	Consellería Bienestar Social	195 -17,90%	--	27	139	4	25
	Total Consellerías	1.087	--	228	565	229	65
	Total entidades	1.546	--	304	777	386	79
2007	Consellería Bienestar Social	127 -6,00%	26	18	26	3	54
	Total Consellerías	2.118	325	271	380	1.073	69
	Total entidades	3.496	608	460	617	1.728	83
2003	Consellería Bienestar Social	87 -6,40%	4	12	34	13	24
	Total Consellerías	1.369	252	244	353	477	43
	Total entidades	1.976	413	364	477	675	47

*: contratos administrativos especiales y de gestión de servicios públicos

Fuente: Junta de Superior de Contratación Administrativa. Varios años.

Tabla 14: Tipos de contratos públicos menores (menos de 50.000€) inscritos en el Registro de contratos de la Generalitat Valenciana por la Consellería de Bienestar Social según tipología del contrato. 2013

Entidad	Totales (nº)	Consultoría Asistencia	Obras	Servicios	Suministros	Otros*
Consellería Bienestar Social	93 -6,00%	--	13	39	41	
Total Consellerías	1.548	--	139	511	896	2
Total entidades	2.333	--	133	679	1.018	483

*: contratos administrativos especiales y de gestión de servicios públicos

Fuente: Junta de Superior de Contratación Administrativa. Varios años.

5.4 Procesos de adjudicación de los contratos públicos por la Generalitat Valenciana

Durante 2013, la información sobre adjudicaciones de contratos se desglosa entre contratos mayores (de importe superior a 50.000€) y los menores (de importe igual o inferior a 50.000€). La mayoría de los



contratos mayores son de servicios, seguidos por los de suministros. En los contratos de suministros es más frecuente la adjudicación abierta a través de concurso con pluralidad de criterios. En estos contratos de suministros la adjudicación se hace por igual a través de proceso abierto como de proceso negociado. En total, en 2013 el 84% del volumen presupuestado de los contratos mayores se adjudicaron en abierto.

En cuanto a los contratos menores se dedican en su mayoría a suministros, a continuación a servicios y por último a obras. Tanto los contratos menores de obras como los de suministros son realizados por adjudicación directa previa consulta a varias empresas, mientras que los contratos menores de servicios son también 36 realizados por adjudicación directa pero con consulta previa a una empresa. En los contratos de servicios también se utiliza en ocasiones el procedimiento negociado de adjudicación, frente al procedimiento abierto. Es este último caso (contratos de servicios en abierto) en donde es más frecuente la adjudicación a través del criterio único del precio. En total, en 2013 el 55% del volumen presupuestado en contratos menores se adjudicó directamente previa consulta a varias empresas.

En 2010 los contratos (mayores y menores) de servicios son los más abundantes y se adjudican mayoritariamente a través de proceso negociado. Como segunda opción los contratos se tramitan en abierto y mayoritariamente basándose en concurso con pluralidad de criterios. Solo el 10% de estos contratos en abierto su adjudicación se basa únicamente en el criterio precio.

En el 2007 los contratos (mayores y menores) de suministros son los más abundantes y se adjudican mayoritariamente a través de proceso abierto y basándose en concurso con pluralidad de criterios. Como segunda opción están los contratos de servicios que se adjudican por proceso negociado, que se equiparan a los contratos que se tramitan en abierto.

En 2003, los contratos (mayores y menores) de suministros son los más abundantes y se adjudican mayoritariamente a través de proceso abierto y basándose en concurso con pluralidad de criterios. En cuanto a los contratos por servicios también en su mayoría se tramitan en abierto y basándose en múltiples criterios (sólo un 3% se adjudica en abierto atendiendo sólo al precio).

En resumen, se ha podido observar en estos 10 años que, aunque la tramitación en abierto es la más frecuente para contratos mayores, en los contratos menores se utilizan más las adjudicaciones directas con consulta previa con varias empresas. También se observa que en el proceso abierto se ha aumentado el uso del criterio único del precio en estos años.

5.5 Contratos públicos de la Conselleria de Bienestar Social

En estos 10 años la Conselleria que más uso ha hecho de los contratos es la Conselleria de Sanidad. Pero si inicialmente 2003 Sanidad era la que más contrataba (un 45%), seguida de la Conselleria de Infraestructuras, y después la de Cultura; en 2013, la Conselleria de Sanidad ha aumentado su cuota de contratación hasta un 56% de los contratos, luego la Conselleria de Cultura, y en tercera posición la Conselleria de Bienestar Social con una cuota del 10%, por encima de la Conselleria de Infraestructuras. Es decir, la Conselleria de Bienestar Social en estos 10 últimos años ha ganado en peso en referencia a este tipo de contratos.

En 2013, con la aprobación de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, se amplían las posibilidades de atribución de contratos públicos a nuevas entidades y se imposibilita a las instituciones que anteriormente obtuvieron contratos vuelvan a ser adjudicatarios de nuevos contratos. Esto afecta especialmente a los contratos firmados por la Conselleria de Bienestar

Social, en concreto a los contratos especiales denominados de Accesibilidad Social³³.

Recordemos que el Contrato de Accesibilidad Social era un tipo contrato administrativo especial de atención residencial a personas mayores y que contaba con unas cláusulas administrativas particulares, cuyo plazo de vigencia se extendía inicialmente a 15 años. Se adjudicaron en el año 2001 mediante un procedimiento abierto y por concurso, con objeto de crear y poner a disposición de la Conselleria de Bienestar Social un número elevado de plazas residenciales para personas mayores en aquellas áreas de servicios sociales establecidas por la Conselleria. Este tipo de contratos administrativos especiales fueron prorrogados posteriormente por procedimiento negociado en 2007³⁴ y estos centros pasaron a ser concertados. Actualmente estos centros tienen la obligación de poner dos tercios de sus plazas a disposición de la Generalitat. Sin embargo, la entrada en vigor de la Ley 14/2013 sobre apoyo emprendedores y su internalización, ha generado un conflicto jurídico que en estos momentos está en periodo de resolución y que afectaría a la nulidad o no de la Disposición adicional 7ª, ORDEN 21/2012 que dio origen a la última revisión de los contratos de accesibilidad social. Toda esta situación condiciona la revisión futura de estos contratos. Y de momento los precios de los nuevos contratos de accesibilidad desde 2013 se han equiparado a los precios del resto de entidades privadas.

Tabla 15: Evolución de los precios de las plazas de accesibilidad de antiguos contratos

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Precio Mínimo	47,56	48,23	47,25	48,67	49,84	51,29
Precio Máximo	51,15	51,87	50,82	52,34	53,6	55,15
Precio Incrementado (Judicial)	54,74	55,51	54,39	56,02	57,36	59,02

Fuente: Elaboración propia

Tabla 16: Plazas de accesibilidad social derivadas de nuevos contratos

	2008	2009	2010	2011	2012	A partir de 2013
Número de Centros	47	48	48	48	49	49
Número de Plazas	1.716	1.846	1.846	1.846	1.856	2.111
Precio	56	58	58,3	58,3	58,3	53,3

Fuente: Elaboración propia

6 Evaluación de los instrumentos financiación/gestión de los servicios sociales para mayores

Una vez sabemos cuál es el estado de la legislación a nivel europeo, nacional y regional nos disponemos a evaluar los instrumentos habitualmente empleados en la gestión/financiación de las residencias de

33 Informe 9/2013, de 18 de febrero de 2014. Incidencia del contenido del art. 45 de la ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, en cuanto al establecimiento de la prohibición de discriminación a favor de contratistas previos en los procedimientos de contratación pública en un contrato de puesta a disposición de plazas residenciales. (Junta Superior de Contratación de la GV, 2013, pags:89-92)

34 Disposición adicional 7ª, ORDEN 21/2012, de 25 de octubre, de la Conselleria de Justicia y Bienestar Social, por la que se regulan los requisitos y condiciones de acceso al programa de atención a las personas y a sus familias en el marco del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en la Comunidad Valenciana (DOGV, nº 6892, 30/10/2012).

personas mayores en la Comunidad Valenciana revisando con más detalles los efectos positivos y negativos de cada uno de ellos. Repasaremos de nuevo las posibles combinaciones de aplicación de los diferentes instrumentos según colaboraciones entre agentes (familia, empresas, ONG,s y sector público) y actividades posibles a desarrollar (Ver Tabla 17).

Tabla 17: Casos mixtos o cuasi-mercados. Resumen combinaciones entre agentes según actuaciones e instrumentos

PROVISIÓN	PRODUCCIÓN	FINANCIACIÓN	REGULACIÓN	PROPIEDAD SUELO Y EDIFICIOS	DENOMINACIÓN
SP	SP	SP + UM3S	SP	SP	Servicios totalmente realizados por el sector público pero con copago o bonos.
SP	SP + FM3S	SP + UM3S	SP	SP	Servicios públicos pero con conciertos y concesiones administrativas con agentes privados + copago o bonos
FM3S	FM3S	UM3S	SP + FM3S	FM3S	Servicios casi totalmente privados, excepto por acreditación y control público
FM3S	FM3S	SP + UM3S	SP + FM3S	FM3S	Servicios privados con subvenciones + contratos administrativos y/o de obra + copagos o bonos + acreditación y control público
FM3S	FM3S	SP + UM3S	SP + FM3S	SP + FM3S	Servicios privados con subvenciones + contratos administrativos y/o de obra + copagos o bonos + acreditación y control público + suelo/edificio mixto
SP + FM3S	SP + FM3S	SP + UM3S	SP + FM3S	SP + FM3S	Fundaciones, Uniones, Consorcios de entes públicos-privados + subvenciones + contratos administrativos y/o de obra + copagos o bonos + acreditación y control público
SP	SP + FM3S	SP + UM3S	SP + FM3S	FM3S	Servicios públicos pero con conciertos y concesiones administrativas + copagos o bonos + acreditación y control público + suelo o edificios privados
SP	SP + FM3S	SP + UM3S	SP + FM3S	SP	Servicios públicos pero con subvenciones, + concesiones y concesiones administrativas + copagos o bonos + acreditación y control público
SP	SP	SP	SP	FM3S	Servicios públicos pero con alquiler o concesión obra: el sector público necesita suelo o edificios privados

SP: sector público; U: usuario; F: familia; M: empresa; 3S: tercer sector

La información que disponemos sobre las opiniones y preferencias de los ciudadanos sobre estos instrumentos es muy reducida. No obstante, el Instituto de Estudios Fiscales (2013) efectuó una encuesta en la que se preguntaba sobre qué agentes (privados o públicos) debían encargarse de gestión/producción y de la financiación de un conjunto de servicios públicos. Los resultados fueron muy parecidos y claros.



La preferencia ciudadana por la gestión y financiación privada de los principales servicios públicos (sanidad, educación, servicios sociales, infraestructuras, transportes, jubilación, desempleo) fue rechazada por un 65% de los encuestados. En el caso que nos ocupa, solo un 2% de la muestra dijo que sí a la gestión privada de los servicios sociales y otro 2% a la financiación privada de los servicios sociales. Esto nos indica que la sociedad desea mayoritariamente las actuaciones públicas, y sobre todo que sean financiadas fundamentalmente de manera pública. López Casasnovas (2015) cuestiona que ésta sea una actitud individual responsable en la situación actual.

Tras el repaso de los diferentes niveles de administraciones públicas y sus capacidades de implementar instrumentos de financiación/gestión en el ámbito de los servicios sociales podemos inferir que los instrumentos manejados son diversos y los más empleados en los servicios sociales para personas dependientes son:

Los que se conceden a los usuarios:

- Bonos
- Prestación vinculada al servicio

Los que se conceden a las entidades privadas (con o sin ánimo de lucro):

- Las subvenciones
- Los conciertos
- Las concesiones administrativas y las concesiones de obras.

En el caso de la C. Valenciana, Los instrumentos 1 y 2 se aplican a todo tipo de residencias, el 3 es típico de los centros residenciales del tercer sector, mientras que los 4 y 5 afectan al funcionamiento de las residencias públicas, las de gestión integral y las de accesibilidad.

Como ya se comentó en el anterior informe de LARES 2013 (Tortosa, Granell y Fuenmayor, 2015) el sistema de financiación de las residencias de la C. Valenciana es complejo. Cada tipo de centro puede recibir diferentes mecanismos de financiación, como se puede observar en la Tabla 18, y cada tipo de instrumento puede funcionar de forma diferente en cada tipo centro.

En la C. Valenciana siguen en marcha los seis mecanismos de financiación citados en la tabla. Hay que resaltar, como hemos mencionado, que los bonos-residencia están en proceso de retirada (no se admite a nuevos beneficiarios) homologándose a la prestación vinculada servicio (PVS), y que algunos de los contratos de accesibilidad están acercándose a su momento de vencimiento (los primeros en 2018).

El tercer sector, a diferencia de las entidades públicas o privadas con ánimo de lucro, hace más uso de las subvenciones, bonos y de la prestación vinculada al servicio. Si a esta tabla le añadimos ahora la información relativa a las maneras de producir o gestionar podemos observar como el sector privado con ánimo de lucro es el que más utiliza las formas indirectas de gestión: contratos administrativos especiales, concesiones de obras, y conciertos.

**Tabla 18: Resumen de los mecanismos financiación pública y de gestión de los centros residenciales en la C. Valenciana**

FINANCIACIÓN	MECANISMOS DE FINANCIACIÓN PÚBLICA /GESTIÓN				
	Presupuesto público	Subvenciones a Centros	Bono Residencia	Plan de Accesibilidad	P. Vinculada al Servicio
GESTIÓN	Directa	Directa	Directa	Indirecta: Contratos administrativos especiales, concesiones de obra, conciertos	Directa
TIPO DE CENTRO					
Centros Públicos de la Generalitat	X				
Resid. Municipales	X	X	X		X
Accesibilidad Social			X	X	X
Privados sin ánimo de lucro		X	X		X
Otros Privados con ánimo de lucro			X		X

A continuación, nos disponemos a efectuar una evaluación de los efectos de estas herramientas financieras atendiendo a lo que diversos autores advierten (Albi, 1997; Albi, González, López, 2000; González y Onrubia, 2003; Repullo, 2008a; Repullo, 2008b; Albi y Onrubia, 2015; Marczak and Wistow, 2016).

6.1 Instrumentos destinados a los usuarios

6.1.1 Bonos

Efectos positivos:

- Fomenta la competencia y el incremento de la eficiencia en su funcionamiento. Los centros deben competir para captar clientes. Para ello deberían bajar precios y mejorar la calidad de los servicios.
- Fomenta la libre elección de centro.
- Se pueden exigir por parte sector público condiciones de entrada a los centros que acojan bonos y mejorar la calidad de los servicios.
- Es un instrumento de financiación que manejan los usuarios y que favorece su empoderamiento.
- Se pueden diversificar las cuantías del bono según condiciones (grado de dependencia).
- El solicitante del bono paga solo la diferencia entre el coste de la plaza y lo que recibe del bono.
- Se fijan los costes de las plazas por parte del sector público.

Efectos negativos:

- Se renueva cada año. Las personas mayores y también los oferentes de plazas residenciales no tienen garantía de continuidad con el bono y eso les genera inseguridad.



- Si el bono incluye la posibilidad de agregar gasto privado, podría generar diferencias en la selección de centros entre usuarios ricos y pobres, salvo que la cuantía del bono se haga depender de la renta familiar.
- Genera costes administrativos para el usuario y para los centros.
- El aumento de la competencia y el aumento de la eficiencia dependen, a veces, de otros factores distintos a los precios y la calidad de los servicios. Por ejemplo, de la localización de las residencias.
- Debido a la falta de información, se evidencia muy poco ejercicio de libertad de elección por parte de los usuarios en los centros con bonos respecto de otros (Tortosa y Granell, 2002).
- Actualmente está en extinción y a los beneficiarios de bonos que todavía existen se les trata de sustituir este instrumento por prestaciones vinculadas al servicio.

6.1.2 Prestaciones vinculadas al servicio

Efectos positivos:

- Sistema sustitutivo del bono, que no adopta la característica de vale y que lo adjudican los gestores de casos, atendiendo a las preferencias de los mayores. La prestación se concede si no se dispone de plaza adecuada al grado de dependencia del beneficiario en la Red de Centros y Servicios Públicos y Concertados del SAAD, o que la plaza no se considere adecuada por el interesado.
- Es una ayuda que maneja el individuo, y que por ello supone cierto grado de libertad de elección de centro por parte de los mayores.
- Se garantiza la continuidad en la plaza seleccionada.
- La persona mayor paga el coste total de la plaza con lo que reciba. Por tanto, es dueña de ese dinero y decide con esa cantidad a qué centro acudir.
- Se puede aplicar a varios tipos de servicios: centro día, ayuda domicilio, etc.
- Discrimina en función de los niveles de dependencia de los mayores.
- Fomenta la eficiencia económica de los servicios (producción técnica del servicio siguiendo la preferencia de los clientes).

Efectos negativos:

- La libertad de elección puede restringirse cuando se ponen condiciones a la obtención de la prestación.
- La persona sufraga parte del coste total de la plaza con lo que recibe. Pero si el coste de la plaza es mayor debe ser el usuario el que realice una aportación adicional.
- Los costes de las plazas privadas pueden no estar fijados por el sector público, por lo que dependerán de lo que los centros estipulen.
- El sistema cálculo de la prestación se fija por el sector público central, pero algunas CCAA reducen su cuantía en función de la capacidad económica de los mayores, medida por la renta per cápita de la unidad familiar (se consideran también unas cantidades mínimas garantizadas a los beneficiarios, 33% IPREM).
- La preferencia por la Prestación vinculada al Servicio depende del precio cobrado por la



residencia y la renta mensual per cápita. Cuando se estiman las rentas per cápita a partir de las que es preferible la prestación vinculada al servicio, se comprueba que resulta favorable a ancianos con nivel renta relativamente alto³⁵.

- En opinión de Montserrat (2014), este mecanismo de financiación contribuye a una dualización del sistema de atención de la dependencia al favorecer a los usuarios con más recursos.

6.2 Instrumentos dirigidos a las entidades privadas con o sin ánimo de lucro

6.2.1 Subvenciones

Efectos positivos:

- Han sido históricamente el instrumento financiero público más utilizado para cumplir con la función social del Estado. En ese sentido han sido uno de los instrumentos más usados para ayudar financieramente a las entidades del tercer sector y a otras entidades públicas.
- Cuando las subvenciones están condicionadas al cumplimiento de ciertos requisitos, permiten mejorar las condiciones y los recursos disponibles de los servicios a prestar. En principio, esta circunstancia debería redundar en una mejora de la calidad de los servicios. Pero no lo sabemos dado que no se mide este tipo de resultados.

Efectos negativos:

- En los años de crisis este instrumento ha mostrado ser una fuente de recursos inestable. En concreto el tercer sector en general ha visto como se han cancelado subvenciones o no se han realizado las convocatorias; se han quedado convocatorias sin resolución, o bien se ha producido la resolución pero no el cobro; o se han demorado los pagos (PWC y ESADE, 2012).
- De hecho, según un informe del Síndic de Greuges de la Generalitat Valenciana³⁶, el Plan de Financiación concertado con las Entidades Locales, se basa fundamentalmente en subvenciones anuales y se comenta que su uso es inadecuado pues se crean importantes problemas de gestión e inestabilidad financiera en el sistema debido al retraso de su pago.
- Además, en ocasiones, se complica la financiación cuando son varios los organismos públicos (Diputación, Federación Valenciana de Municipios y Provincias) los que conceden subvenciones a las residencias municipales. Lo que también muestra el solapamiento de funciones y objetivos entre distintas administraciones públicas.
- El dinero concedido, a veces, no se usa para lograr los objetivos planificados, sino que se destina a fines particulares o de otra índole, pero no sociales. Son muchos los escándalos de corrupción descubiertos en nuestro país utilizando este instrumento.
- Aunque las instituciones públicas que conceden estas ayudas están obligadas a la publicación de las mismas según la Ley de Transparencia de nuestro país³⁷, la información disponible es todavía insuficiente.

35 Granell, Tortosa y Fuenmayor (2015).

36 Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana. Expediente nº 44814. 25/07/2013, y Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana. Expediente nº 16554. 20/03/2013.

37 Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (BOE núm. 295, de 10 de diciembre de 2013)



6.2.2 Conciertos (tradicionales)

Efectos positivos:

- Permiten que la adjudicación y la oferta del servicio público sea más rápida porque se ocupan plazas vacías en entidades que ya existen. De este modo los ciudadanos reducirán su espera, y usarán los servicios antes que si tuvieran que ser prestados por entidades públicas.
- El sector público inicia estos contratos con la esperanza de que los servicios se produzcan a precios más bajos que si lo hiciera el propio sector público. La competencia entre entidades es la que debería ejercer presión sobre los precios a la baja, a la vez que se mantenía o mejoraba la calidad del servicio. Pero fundamentalmente, el sector público cree que puede ahorrar con estos instrumentos financieros.
- Se puede exigir a la entidad privada que solicita el concierto aquellas condiciones de calidad y resultados que el sector público establezca a través de condiciones para acudir a la licitación, o para conseguir la adjudicación. Estas condiciones pueden ejercer de mecanismo regulador público sobre el comportamiento del oferente.
- Si se quiere fomentar la competencia entre entidades el procedimiento debe ser abierto. Debe ser también público, para ganar en transparencia.
- Para considerar diferentes actividades de las residencias y afinar la financiación a recibir por entidades privadas en función del tipo de residentes convendría introducir precios diferenciados en función de determinados tipos de servicios y usuarios.
- Podría tratarse de un sistema aplicable a todo tipo de entidades con y sin ánimo de lucro, con o sin experiencia previa en conciertos. Así se podría fomentar la equidad (entendida como igualdad en el acceso a la financiación).
- Se podrían establecer conciertos especiales según entidades o tipo de servicios a ofrecer. En este caso, siguiendo el trato preferencial que algunas normativas expresan hacia las entidades solidarias, se podría establecer un tipo especial de concierto: CONCIERTO SOCIAL. Caben dos interpretaciones de este tipo concierto: a) un tipo de concierto que solo afectaría a las entidades de carácter solidario; b) un instrumento aplicado a todo tipo de institución privada (lucrativa o no), y cuyo calificativo “social” se debería al tipo de servicio que representa, en el que se exigieran determinadas cuestiones de carácter social (logro de ciertos resultados y niveles de calidad de servicios) propias de este ámbito y no exigibles en otros tipos de servicios.

Efectos negativos:

- No se suele dar la competencia entre entidades públicas, o esta es muy baja, y eso provoca la inexistencia de efectos sobre los precios y sobre la calidad de los servicios, a no ser que se condicionen los conciertos al cumplimiento de “clausulas sociales” o multi-criterio.
- Desde el punto de vista de la teoría de los costes de transacción de Coase, uno de los principales inconvenientes de los conciertos son unos costes totales de transacción elevados, aunque menores que en las concesiones, por ser contratos con menos actividades a regular.
- En los conciertos no siempre se produce la competencia entre entidades, porque los procesos licitación y adjudicación no siempre son abiertos sino negociados previamente con entidades. Y tampoco son siempre transparentes, ya que pueden ser no publicados.
- La mayor parte de las veces se decide la adjudicación sólo en base al criterio del precio.



- Los riesgos derivados de los objetivos a cumplir son altos. Eso es debido a la dificultad de estipular y concretar con antelación los indicadores de resultados y de calidad de los servicios (son resultados invisibles, intangibles y no monetarios: salud, calidad de vida, dolor, etc.)
- Se señalan pobremente los importes a manejar por los oferentes en relación a diversos gastos. Principalmente son conflictivos los gastos de personal (sobre todo por las altas y bajas frecuentes), los de servicios de comida, o servicios básicos (agua, luz, etc.). Se necesita mayor concreción de estos importes en los contratos y justificación de los mismos para evitar situaciones fraudulentas y excesivo lucro.

6.2.3 Conciertos (sociales)

Este tipo de contrato funciona de igual modo que el concierto de carácter general. Eso nos conduce a observar los mismos efectos positivos y negativos antes mencionados. Sin embargo, ahora se pueden añadir algunos efectos propios derivados de su carácter jurídico “regional” y no estatal, por la regulación específica de su procedimiento por parte de las CCAA.

Efectos positivos:

- Refuerza el ejercicio de la autonomía en el ámbito de los servicios sociales para dependientes por parte de las CCAA. Esto se debe a que es una figura creada por las CCAA y no por la Ley estatal de contratos públicos.
- Esa autonomía genera que los requerimientos en la licitación y adjudicación de los contratos sean los determinados por cada CCAA. El calificativo de “social” deviene porque los requerimientos del concierto están ligados al cumplimiento de condiciones sociales, y a que en el ámbito subjetivo se podría conceder prioridad o preferencia a las entidades de asistencia social (entidades sin ánimo de lucro que prestan servicios sociales) frente a otras entidades. Al tener que cumplir condiciones sociales se podría estar aumentando ciertas dimensiones de bienestar colectivo.

Efectos negativos:

- Que exista una discriminación positiva excesiva a favor de las entidades no lucrativas. Que aumente el peligro de generar litigios entre las entidades privadas que compitan para obtener el concierto.

6.2.4 Concesiones administrativas y concesiones de obra

Efectos positivos:

- Al igual que en los conciertos, se ofrecen estos contratos porque se persigue rapidez en la oferta de servicios debido a que las entidades tienen más capacidad financiera y pueden realizar la obra con más rapidez que el sector público. Con ello, las listas de espera se reducen.
- También se persigue el ahorro. Se piensa que estas entidades serán más eficientes y producirán a precios más bajos que si lo hiciera el propio sector público. La competencia entre entidades es la que debería ejercer presión en los precios a la baja y una mejora de las calidades de los servicios.
- Esa ganancia en eficiencia técnica podría significar también que los resultados en salud y



en calidad de vida de los mayores deberían mantenerse o aumentar, y disminuir los costes innecesarios, duplicados o excesivos. Se asume que las entidades privadas son más eficientes que el sector público

- Además, se obtendría rentabilidad financiera para el sector público cuando la ganancia en eficiencia superase a los costes de transacción y a los beneficios de la empresa.
- Las empresas privadas que obtienen las concesiones buscan con la gestión de los centros recuperar sus inversiones y gastos, y obtener un beneficio (pactado), aunque también asumen y comparten riesgos derivados del contrato.

Efectos negativos:

- Desde el punto de vista de Coase, existen altos costes de transacción ex – ante: los derivados del establecimiento de condiciones para favorecer la competencia entre oferentes privados, y los derivados de las negociaciones para la formalización de los contratos.
- En ocasiones, se transfieren pocos o ningún riesgo a las concesionarias. Eso es debido a que quedan abundantes elementos no especificados en el contrato debido a los problemas inherentes en la medición de los outputs a producir (salud y/o bienestar del mayor que vive en residencias). Los elementos que no estén claramente especificados en el contrato podrán crear problemas si la empresa tiende a reducir cantidades y calidades.
- Las innovaciones y nuevas tecnologías tienen que incorporarse en los contratos pues el sector tiene que renovarse. Las nuevas tecnologías todavía se resisten a entrar en el ámbito de los servicios personales ofrecidos en las residencias, sin embargo, existen iniciativas aisladas de “atención centrada en la persona” que exigen cambios en la metodología de cuidado usando las TIC’s (Tortosa, 2015). Si no se especifica en los contratos la apertura hacia las nuevas tecnologías e innovaciones, o no se especifican los precios sobre la compra de estos elementos, podrían aparecer problemas en la ejecución posterior de los contratos. Además, los precios de estas tecnologías sufren variaciones continuamente y se amortizan rápido, lo que conduce a una continuada revisión de los contratos.
- También pueden darse altos costes de transacción ex - post (Coase):
 - a) Cuando no exista o sea muy reducida la competencia entre las entidades privadas. En ese caso podemos observar que las adjudicatarias, al tener un mayor control sobre los trabajadores y los proveedores, pueden ejercer su poder sobre las cantidades/calidades de los resultados a ofrecer y los precios a cobrar y negociar. Esto implica que los efectos de reducción de los precios de los servicios y de la mejora de las calidades serán limitados o inexistentes, y plantea la necesidad de introducir medidas de regulación pública y de auditoria de gastos;
 - b) Lo normal es la falta la justificación de movimientos;
 - c) Y ante la falta de especificación de los riesgos se debería vigilar mejor el cumplimiento de las entidades adjudicatarias.
- De lo comentado arriba se pueden derivar situaciones fraudulentas o corruptas, y también altos costes de arbitrajes y litigios.
- Si se estipula un mayor beneficio por parte de la empresa eso implicará mayor coste para los contribuyentes. Según Repullo³⁸ en las concesiones: “se aseguran los costes fijos pero se trabaja a costes marginales y se aplican precios medios”
- Cuando aparezcan o existan riesgos sin especificar lo habitual es que no recaigan sobre las entidades privadas y sí sobre los ciudadanos. Y si se incumplen parte de los contratos no

38 Repullo, J. El País, 9 febrero 2012, “La dualización sanitaria ya está aquí”.



se rescindirá el contrato por miedo al cierre de las instituciones públicas o de la provisión pública de esos servicios, y al miedo a las quejas sociales y la consiguiente pérdida de votantes. En estos casos, esas pérdidas serán asumidas por el sector público, y las entidades privadas ineficientes seguirán disfrutando de los contratos públicos (porque la opción de cierre servicios provistos públicamente no se contempla). Estas entidades capturan a los políticos por no tener otras opciones.

Para acabar este epígrafe, quisiéramos agregar que la anterior revisión de costes y beneficios de los instrumentos mencionados se podría cuantificar si existiera la publicación adecuada de la información sobre los servicios prestados y sobre las entidades que son financiadas públicamente. Desafortunadamente esta información no está disponible públicamente por lo que en este apartado es imposible aportar la cuantificación correspondiente. Tal vez, es momento para repensar si esta información debería ser exigible y publicable para aumentar el conocimiento por parte de los ciudadanos del empleo de sus aportaciones tributarias.



7 Conclusiones

- Ante los desafíos legislativos planteados y los problemas existentes en el actual complejo sistema de financiación de las residencias de la CV parece un buen momento para repensar qué piezas se pueden mover para mejorar la convivencia y financiación de las residencias. Lo que parece más evidente es que se debería romper con la dispersión de normas específicas sobre diversos colectivos y generar un modelo más homogéneo de servicios residenciales.
- Las continuadas imperfecciones, limitaciones y fallos del sector público que se han comentado pueden fomentar que se produzca la mercantilización o “marketización” de los servicios sociales para mayores. Es buen momento para contrarrestar este proceso con una buena dosis de inclusión de “aspectos sociales”.
- Las entidades del sector solidario tienen una gran dependencia de la ayuda financiera pública, en especial de las subvenciones. Por su carácter inestable imponen a estas entidades un gran coste administrativo: dedican gran parte de su tiempo a tareas burocráticas y de búsqueda de captación de fondos públicos en todos los niveles del sector público (nacional, regional, local). Y que por este motivo se están convirtiendo en grupo activo de presión, cuando en el pasado no utilizaban este modus operandi.
- Las subvenciones han sido sobre-utilizadas. Tal vez es momento de trasvasar parte de sus fondos a otros mecanismos como los contratos públicos, y de este modo gestionar con un instrumento igual a todas las entidades privadas que plantean un mismo tipo de servicio y gestionan plazas públicas. Si eso no fuera posible, otra opción sería la introducción de “cláusulas sociales” en las subvenciones, pero es una medida insuficiente para mejorar los efectos del complejo panorama financiero de las residencias en la CV.
- Se sigue pensando en potenciar la libertad de elección de los usuarios de servicios. Por ese motivo conviene y se mantiene la prestación vinculada al servicio.
- Dada la elevada proporción de contratos públicos celebrados en la CV en el ámbito de las residencias y, dado que en un próximo futuro no parece que vayan a cambiar las características de los oferentes de centros en esta comunidad (mayoría privados), se debería velar por un buen funcionamiento de estos contratos desde las agencias públicas de contratación. Es conocida la importante preocupación social y política por mejorar las colaboraciones público-privadas sobre servicios, para ganar en competencia y eficiencia y reducir la corrupción a través de los contratos públicos. Dado que la ley de contratos de la UE y del Estado obligan a revisar esta normativa de contratos públicos, la Generalitat también se debería plantear cambios en esta línea. Aunque contemos con el acuerdo de 7 de marzo 2015 que instala las directrices de incorporación de las “cláusulas sociales” en los contratos públicos, se echa en falta más especificación por tipos de contratos de las condiciones sociales potencialmente exigibles en las diversas fases de los contratos. En el ámbito residencial se tratan colectivos desfavorecidos, pero en ningún momento se ha hecho mención en la normativa de personas mayores dependientes y/o de enfermos terminales y de las especiales condiciones sociales que se podrían exigir para mejorar la asignación de los contratos públicos en este sector.
- Que las concesiones se ciñan a oferentes que aportan los servicios más baratos no garantiza que después se trabaje eficientemente. Es de gran importancia que en estos contratos se consideren los condicionantes de calidad y de obtención de determinados resultados en salud/o cuidados. Y esto puede ser de interés para todo tipo de entidades privadas (de carácter solidario o no).
- La Ley 39/2006 del SAAD y la Ley 5/1997 de servicios sociales de la CV destacan que hay que tratar de forma preferente a las entidades del tercer sector. Tal vez sea el momento propicio



de usar esta preferencia y de incorporar otras medidas financieras a este colectivo. Sustituir las subvenciones anuales por contratos administrativos podría ser una solución. De hecho, existen “las concesiones sociales”, que serían unos contratos públicos idóneos para este tipo de colectivos.

El nuevo gobierno de la Generalitat ha comenzado un turno de consultas a todas las partes implicadas con objeto de esclarecer dudas y estudiar la situación. Pero ya apunta algunas líneas de actuación. La Generalitat ya ha expresado su “intención de resolver al fin la regularización de plazas públicas de accesibilidad social”³⁹. Además, ha expresado su voluntad de cambiar el sistema de acceso a la dependencia y los procedimientos de evaluación de los dependientes para agilizar la protección de las personas vulnerables. Asimismo, se revisarán las contrataciones blindadas y las que cuenten con sospechas de irregularidad.

39 Entre mayores. (2015a). “AERTE, expectante ante las últimas decisiones de la Conselleria”. Redacción EM 06-11- 2015. Entre mayores. (2015d). “La Generalitat anuncia la eliminación del copago en servicios y una nueva Ley de Servicios Sociales” Redacción EM 17-09-2015.



8 Propuestas

Parece que con el nuevo gobierno regional valenciano se están dando unas nuevas circunstancias que conducen a renovar el diálogo social y a contemplar nuevas medidas que impulsen el sector de las residencias. Por ese motivo exponemos a continuación las medidas que creemos pueden ser de interés para los centros residenciales, y en especial para los del sector solidario.

8.1 Medidas sobre subvenciones

Respecto al uso de las subvenciones creemos que es un instrumento conveniente, pero del que no hay que abusar ya que puede resultar muy inestable y, por lo tanto, de naturaleza financiera incierta para quienes las reciben. En ese sentido es recomendable:

- a) No mantener las subvenciones como sistema financiero regular para las entidades sin ánimo de lucro en el ámbito residencial. Deberían sustituirse por otras ayudas con carácter más estable, como los conciertos o concesiones con cláusulas sociales especiales para servicios residenciales o bien las concesiones sociales con una duración plurianual renovable. Esto también permitirá contar con un tratamiento más homogéneo entre entidades que se dedican a ofrecer el mismo tipo de servicio.
- b) Esto no significaría la anulación de las subvenciones hacia este sector, ya que las subvenciones tendrían como finalidad el apoyo financiero a inversiones de carácter extraordinario o irregular en el tiempo realizadas por estas entidades. Es decir, complementariamente, se pueden mantener las subvenciones a las entidades sin ánimo de lucro pero siempre por motivos de innovación o de inversiones extraordinarias, además estas subvenciones deberían ser condicionadas, con condiciones que aseguren la calidad de los servicios y los resultados buscados con esta financiación. Así mismo deberían fijarse topes máximos o umbrales de precios o cantidades sobre ciertos gastos a financiar. También deberían justificarse adecuadamente los gastos que se financian, y existir un mayor control del cumplimiento de las condiciones y objetivos exigidos. Por último, el sector público debería comprometerse a disminuir los trámites (al menos en tiempo) y a agilizar los pagos, de manera que no se ponga en peligro financiero a las entidades que esperan la ayuda. Al menos, la reciente ley de la Generalitat Valenciana sobre Hacienda Pública ha mejorado los aspectos mencionados de tramitación.

8.2 Medidas relativas a los contratos públicos en general

Dado que las colaboraciones público privadas van a seguir produciéndose, se propone como medida general mejorar las condiciones ex ante y ex post de los contratos públicos sobre servicios residenciales. En ese sentido se podría proponer:

- a) El establecimiento de condiciones que favorezcan la competencia entre oferentes privados en los mismos términos. Un primer paso sería permitir que las entidades del sector solidario pueden solicitar estos contratos en vez de solicitar subvenciones.
- b) Homogeneizar procedimientos con el resto de CCAA para que los procesos sean comparables y no produzcan movilidad empresarial derivada exclusivamente de las condiciones favorables de los contratos según regiones.
- c) Eliminar los procedimientos sin publicidad y procedimientos de licitación con negociación (salvo que sean con publicidad y con ampliación del número de oferentes).



- d) Evitar adjudicaciones con ofertas excesivamente bajas que luego supongan renegociación de precios.
- e) Establecer métodos que agilicen los procesos (vía electrónica y con sencillez de cumplimiento; reducir periodos de resolución de contratos, al menos, en los contratos menores).
- f) Salvo que los contratos supongan alguna inversión en obras, la duración de los contratos no debería ser muy larga. Mejor entre periodos de 5-10 años como máximo, renovables en algunos casos. Es preferible la revisión del contrato con objeto de suplir la carencia de inspecciones o auditorias de contratos e impedir los incumplimientos o alejamientos de los objetivos prefijados.
- g) La sencillez no está reñida con la exigencia de la información necesaria sobre quienes solicitan los contratos públicos en todas sus fases, y a través de los portales de internet.
- h) Obligatoria acreditación de las condiciones y características que se aporten por parte de las entidades participantes, los objetivos tanto los primarios como los secundarios, así como la justificación de los precios, variaciones de trabajadores o proveedores y de sus retribuciones, de los presupuestos que se propongan en los contratos (adjuntar requisitos de solvencia técnica y económica). Se pretende disminuir las posibilidades de desviaciones en los cumplimientos y corrupciones.
- i) Conviene la indexación de los precios que figuren en los contratos (existe proyecto de ley nacional en marcha).
- j) Existe un sobreuso de las cláusulas precio en los contratos públicos frente a un conjunto de criterios. Se aconseja la extensión de las cláusulas sociales específicas para el ámbito residencial, tales como: eliminación de sujeciones físicas o de sujeciones químicas, incorporación de cuidados paliativos en residencias, etc. Entre otros motivos por cumplir la legalidad, por cubrir necesidades insatisfechas de los usuarios y familia, y por aumento de la eficiencia y de la competencia en los contratos públicos.
- k) Los contratos no suelen especificar con detalle los resultados en términos de salud y calidad de vida y/o calidad de los servicios a obtener en el futuro. Para evitar desviaciones en estos objetivos, se recomienda la introducción de mediciones de estos riesgos, pero con ciertas garantías de cumplimiento. Para ello sería conveniente publicar guías de evaluación de los servicios socio sanitarios y cursos de reciclaje profesional de administración de las residencias con objeto de enseñarles nuevos modos de facilitar información relevante del funcionamiento de sus centros. Esto es una exigencia de la Ley 39/2006 de evaluación de los centros y la de suministro de información (también exigida por los últimos informes del Tribunal de Cuentas⁴⁰) y una recomendación antigua de la Sociedad Española de Geriátrica y Gerontología. Es bien conocida la carencia de información y transparencia respecto al funcionamiento de las residencias públicas y privadas en nuestra Comunidad, y sin ello es imposible conocer y seguir por la sociedad si convienen o no la celebración de los contratos públicos con estas entidades privadas.
- l) Incorporar en los pliegos de los contratos las penalizaciones y consecuencias sobre las entidades ante incumplimiento de los mismos, de manera que sean de efectiva aplicación práctica. No es asumible social ni políticamente mantener entidades que incumplen contratos.

40 Informe de fiscalización sobre las medidas de gestión y control adoptadas por las comunidades autónomas para la adecuada aplicación de la ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia. (2014). Nº 1.035. Madrid: Tribunal de Cuentas. Informe de fiscalización de la gestión económico-financiera y de la aplicación de la ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia. (2013). Nº 977. Madrid: Tribunal de Cuentas.



m) Reforzar los servicios de inspección o de auditoría de los contratos públicos. La inspección actual es insuficiente. Se pide que las revisiones o controles se hagan en tiempos cercanos a la ejecución de los contratos, sin retrasos temporales.

n) Evaluación del funcionamiento de los entes públicos encargados de la contratación (se podrían usar los indicadores propuestos por la Comisión Europea en su último informe 2015).

8.3 Medidas relativas a los conciertos que recaen sobre servicios residenciales y sobre el tercer sector

Como este informe está orientado hacia las entidades del tercer sector en el ámbito residencial, la prestación de servicios y financiación pública de estas entidades podría mejorar si se consideran las siguientes cuestiones:

¿Qué tipo de contrato?

De entre los diferentes tipos de contratos públicos existentes se debería elegir el concierto, como se aplica en las restantes entidades privadas, y también en las demás CCAA. Podría establecerse una segunda figura de gestión, subsidiaria, para casos singulares o urgentes, como los convenios especiales con entidades sin ánimo de lucro.

¿Cuándo y cómo?

En este caso el tiempo hay que tomarlo en cuenta debido a que toda decisión que se adopte sobre las anteriores figuras vendrá condicionada a cumplir una normativa de carácter superior como será la nueva ley de estatal de contratos públicos, que actualmente todavía está en trámite parlamentario pero cerca de la fase de Proyecto de Ley.

Entonces caben varias opciones:

1ª) Esperar a cambiar la Ley de Servicios Sociales Valenciana hasta la nueva regulación estatal de los conciertos públicos en la que se establecerán definitivamente el cumplimiento de cláusulas sociales y otros requisitos para las entidades privadas. Aunque en este sentido el Gobierno Valenciano ya ha introducido en sus contratos públicos la exigencia de cláusulas sociales, esta normativa podría tenerse que modificar para adaptarse a los nuevos cambios de la ley estatal de contratos. Se trata de evitar varias modificaciones jurídicas sobre una misma materia en un espacio corto de tiempo, y evitar confusión al gestor y ciudadano.

Esta opción también se justifica en que actualmente todas las normativas regionales modificadas en la línea de los conciertos sociales están a la espera de aplicar sus innovaciones por el desarrollo de sus correspondientes reglamentos. Unos reglamentos que no se han publicado por estar pendiente su elaboración de las futuras modificaciones de la ley estatal de contratos públicos.

Una vez modificada esta Ley estatal de contratos públicos se podría modificar la Ley de Servicios Sociales Valenciana definitivamente y en ella incluir:

- a) lo estipulado en general para todos los conciertos públicos,
- b) y, si se cree conveniente, aparte de lo anterior, incorporar nuevas figuras de gestión, tal como el concierto social y convenios especiales, basándose en el ejercicio de la autonomía de la Generalitat Valenciana en materia de Servicios sociales



2ª) Tanto se espere la Generalitat como que no, en el ejercicio de su autonomía puede regular el concierto social. Se trataría de una modalidad especial de concierto, que ya no se regiría por la normativa estatal de contratos públicos sino por la nueva Ley Valenciana de servicios sociales y el futuro reglamento de ese concierto. En ese concierto se podrían establecer las condiciones de procedimiento, de duración y sociales que deben cumplir las entidades privadas que lo soliciten, así como el trato preferencial hacia las entidades sin ánimo de lucro. E incluso, se pueden exigir condiciones sociales y de calidad distintas a cumplir por las entidades que oferten servicios residenciales (ejemplos: eliminación de las sujeciones físicas o químicas, el control de los abusos, la mejora de los cuidados paliativos, instalación medidas cuidado centrado en persona, etc.). En otras CCAA se ha tratado a las entidades del tercer sector de manera especial en las siguientes líneas:

- asignarles una reserva, una cuota de conciertos públicos, por el objetivo que persiguen,
- o bien que, ante situaciones de empate en condiciones sociales, económicas, y de calidad con otras entidades solicitantes, en la adjudicación de los conciertos tengan un trato preferencial o prioritario.

No obstante, para no generar discriminaciones con otro tipo entidades privadas, habría que asignarles los mismos precios públicos que al resto de entidades privadas, y que la cuota o reserva de conciertos que se les asignase a las entidades del tercer sector fuese controlada regularmente.

8.4 Medidas sobre los bonos y prestación vinculada al servicio

En estos momentos, el bono parece una opción a extinguir, siendo sustituido por la prestación vinculada al servicio. No obstante, creemos en la idoneidad del uso de los bonos condicionados. En la CV teníamos una experiencia positiva de 15 años y generaba pocos costes. Era utilizado ya en residencias municipales y en la mayoría de centros privados, y tenía en cuenta las características del anciano (nivel de dependencia) y su libertad de elección. Pero, en su momento, abogamos por el bono siempre que se cumpliesen determinadas condiciones:

- Que se aplique a todas las residencias públicas y privadas, cumpliendo requisitos de calidad del servicio.
- El precio pagado a los centros tiene que ser el mismo, independiente de la titularidad del centro.
- Se debería modular el importe según grados y niveles de dependencia.
- Mejorar la información disponible sobre listados de centros, con características y plazas disponibles para fomentar una real libertad de elección del usuario. Si demanda resulta superior a la oferta, se deberían aplicar criterios públicos de asignación de plazas.
- Agilizar los trámites de concesión y tramitación para facilitar los pagos a los centros.

Sin embargo, dado que el bono es difícil que vuelva aplicarse en la práctica, pensamos que la prestación vinculada al servicio es un buen sustituto del bono porque busca los mismos objetivos y mejora en cuanto a los costes de gestión. Desaparece para los centros los costes de gestión de los vales, se permite al usuario seleccionar el centro que más le satisface y le garantiza la continuidad en esa plaza, siempre que no sea posible el acceso a un servicio prestado mediante la Red de Centros Públicos y Concertados del Sistema de Atención a la Dependencia en la Comunidad Valenciana. En cualquier caso, es útil mantener este tipo de medidas como mecanismo de cierre del sistema.



8.5 Medidas sobre la gestión los centros públicos

En este caso contamos con dos tipos de centros públicos:

- a) Aquellos cuya provisión, producción, financiación y regulación es pública. Estos cada vez son menos en número. Debido a su carácter residual mantendrían su posición actual, pero creemos que deberían incluirse exigencias de evaluación de resultados, calidad de los servicios y cumplimiento de condiciones sociales como al resto de entidades privadas.
- b) Los centros públicos que han externalizado la producción/gestión del servicio a entidades privadas. Se trata de los centros denominados de gestión integral. En estos casos las “clausulas sociales específicas para el sector de las residencias” deberían ser incorporadas en las condiciones de adjudicación y/o ejecución de los nuevos contratos públicos (conciertos) que vayan a firmar en el futuro. Por esta vía su trato se equipara al de los centros privados que ceden parte de sus plazas al sector público y firman contratos públicos para llevar a cabo esta gestión y recibir financiación.

8.6 Otras medidas

- Planificar adecuadamente a más medio y largo plazo las medidas a aplicar sobre los servicios de las residencias. Cuando se trabaja sobre personas cuya cantidad y calidad de vida depende de la continuidad del cuidado, y se alteran las circunstancias y seguridad del cuidado se puede afectar gravemente su estado de salud. Por ejemplo, habría que evitar que por motivo de las ayudas financieras (como subvenciones o bonos, o PVS) los usuarios de una residencia tengan que volver a casa o trasladarse a otra residencia.
- Coherencia en las decisiones sobre residencias con el resto de servicios sociales a ofrecer (ayuda a domicilio, centros de día, tele-alarma, etc.). No todos los solicitantes de ayuda tienen necesidades mayores de cuidados. El modelo de servicios de atención a la dependencia en la C. Valenciana tiene que diversificarse más con intención de satisfacer las necesidades de las personas mayores. No es aceptable socialmente que la ayuda a domicilio sea tan escasa e insuficiente en nuestra comunidad frente a un exagerado peso de los centros residenciales o la tele-alarma en el total de los servicios dependencia. Este modelo está desequilibrado en la composición de la oferta de sus servicios y está lejano de las preferencias de los usuarios. Sería conveniente en la valoración y adjudicación de los servicios correspondientes a través del PIA a los ciudadanos contar más con sus preferencias y el ejercicio real de su capacidad de elección. Actualmente, su capacidad de elección es pequeña dada su situación de salud, pero también por el escaso conocimiento de las opciones de servicios con que cuenta y puede elegir. Se podría, también mejorar esta disponibilidad de información sobre las entidades privadas/públicas oferentes de servicios sociales para los mayores.
- Es imprescindible mejorar los sistemas de valoración y registro de los solicitantes de ayuda, para no generar más “limbo de la dependencia” ni listas de espera. Este es un síntoma grave de ineficiencia de los servicios públicos. Tal vez convenga, para agilizar los procesos de valoración, descargar las valoraciones de los solicitantes de ayuda en los equipos de profesionales de los servicios sociales municipales en vez de emplear un sistema centralizado. No es aceptable tener demoras tan altas entre la valoración y la concesión de las ayudas teniendo medios técnicos y personales adecuados en el siglo XXI. Ni es aceptable seguir leyendo cómo la Comunidad Valenciana continúa situada al final de la lista de los indicadores de desarrollo de servicios sociales en España (cuenta con un índice del 1,05 sobre un máximo de 10) según la Asociación de directores y gestores de servicios sociales (Barriga, et al. 2016).
- Es imprescindible mejorar los sistemas de información en varias líneas, como comenta el Sindic de Comptes de la C. Valenciana y el Tribunal de Cuentas: 1ª) Aumentar y mejorar la información hacia los



ciudadanos solicitantes de ayuda y futuros usuarios para mejorar su capacidad de elección, como antes se ha comentado. 2ª) Mejorar la información hacia los ciudadanos y contribuyentes de la Comunidad Valenciana de cara a fomentar la buena gobernanza y devolver la confianza a los votantes. 3ª) Mejorar la información de cara al funcionamiento coordinado entre las instituciones públicas. Es decir, mejorar la transferencia de información hacia el IMSERSO y hacia los hospitales y centros sanitarios de la Comunidad Valenciana. De este modo también se facilitarían la evaluación de los servicios.

- Es también necesaria una mayor coherencia y coordinación entre los servicios a los dependientes en el ámbito social y el sanitario. Desde el ámbito de atención primaria podría realizarse una gran labor de coordinación y ayuda con las residencias. Se podrían instalar visitas periódicas entre los profesionales del centro salud y las residencias. Con un adecuado reciclaje de los médicos de primaria en el ámbito de la geriatría, se podría mejorar considerablemente la atención sanitaria de las residencias. Se muestra, por ejemplo, muy necesario instalar medidas de actuación coordinadas entre ambos tipos de centros de cara a resolver alertas en las residencias para actuar rápidamente y reducir los ingresos hospitalarios. También podría ser muy útil la instalación de telemedicina entre las residencias, o en los domicilios de los mayores y en la atención primaria u hospitales.

- La geriatría debería ser una especialidad más presente en el funcionamiento de todos los centros sanitarios (especializados y hospitales). Y en estos centros la coordinación entre distintos especialistas debería ser de carácter obligado para tratar de manera integral a las personas mayores con pluripatologías y plurimedicadas. Eso evitaría también ingresos en residencias. Los equipos de hospitalización en el domicilio o equipos de medicina paliativa deberían extender sus visitas hacia las residencias. La medicina paliativa tiene que mejorar no solo en los hospitales, sino también en las residencias.

- No hay que olvidar el fomento a la innovación en el ámbito residencial. Actualmente se tiende hacia un modelo de atención coordinado, pero también personalizado. Este tipo de atención gerontológica personalizada conlleva cambios en los diseños de las residencias, pero principalmente en la metodología de atención. Las residencias, al menos las de nueva construcción, deben cambiar hacia “unidades de convivencia como en casa”. Y los cuidados deben dignificarse teniendo más en cuenta los valores de las personas que viven en las residencias. Este proceso se podría acelerar mediante subvenciones a materiales y equipamiento, o a proyectos de investigación ya que podrían favorecer su implantación paulatina. Y también con la provisión de cursos de reciclaje a los profesionales en este tipo de atención.

8.7 Transiciones

Ya no se sostiene la exclusividad utilizada en los contratos especiales de accesibilidad social en los próximos contratos futuros debido a la entrada en vigor de la Ley 14/2013 de apoyo emprendedores. Eso implica la eliminación de ventajas o discriminaciones por el hecho de haber usado previamente estos contratos (Informe 9/2913). Estas entidades cuando finalicen los vencimientos de sus contratos públicos especiales deberán ser tratadas en igualdad de condiciones con el resto de entidades privadas y con la exigencia de “cláusulas sociales específicas para las residencias”.

De este modo, estamos proponiendo que el complejo sistema de financiación de las residencias de la CV sea simplificado. Y que tras el vencimiento de los contratos firmados anteriormente por las plazas de accesibilidad, se homogenice el trato financiero entre todas las residencias privadas. Esto supone que en adelante toda relación de la Generalitat con las entidades privadas por motivos de la producción/gestión de los servicios residenciales para mayores sea a través de los contratos públicos con “cláusulas sociales especiales para las residencias”. De entre estos contratos los conciertos podrán ser “sociales” (con condiciones especiales a cumplir en el ámbito de las residencias y con preferencia/prioridad para los centros sin ánimo de lucro ante condiciones de empate en las adjudicaciones). Quedarán como

sistemas de financiación directa a los usuarios la prestación vinculada al servicio, y el bono, hasta que desaparezcan todos los derechos adquiridos por anteriores solicitantes. Las subvenciones se emplearán para estimular las inversiones e innovaciones para cualquier entidad privada que lo solicite y cumpla “clausulas sociales especiales para residencias”. Y finalmente los centros públicos, algunos de ellos gestionados directamente por el sector público y otros, ahora denominados de gestión integral, seguirán con sus contratos públicos pero sujetos también a “clausulas sociales especiales para residencias”.

El sistema financiación de las residencias, implantando los cambios que se proponen a partir de 2016, puede quedar de la siguiente manera (ver Figura 4): de 6 instrumentos diferentes de financiación a 3 instrumentos de financiación cuando acaben las transiciones del bono, contratos accesibilidad, y las subvenciones tendrán carácter puntual para algún tipo partida extraordinaria, pero ya no servirían para financiar plazas de centros residenciales.

Figura 4: Evolución instrumentos financieros



Nuestra recomendación final es que la financiación de los servicios residenciales, con independencia del instrumento utilizado, tiene que dirigirse a los proveedores que ofrezcan sus servicios en base al costeefectividad de sus actividades. Eso significa que se debe instalar la rutina de la evaluación de las actividades residenciales no sólo para conocer sus costes monetarios (gastos ocasionados) sino los no monetarios (muy abundantes) y también los resultados (en salud y calidad de vida) que se consiguen a través de la actividad. Hay que tender a que la financiación pública de las residencias se conceda en base a lo que “se consigue”, más que únicamente al coste, o sencillamente a la situación heredada.

Y sin esta evaluación no será posible efectuar una inversión pública adecuada en atención residencial, ni una adecuada regulación pública y control público de los instrumentos implantados.



Referencias

- Albi, E. (Ed.) (1997). Gestión pública. Madrid: Editorial Universitaria Ramón Areces.
- Albi, E; González-Páramo, J.M. y López, G. (2000). Gestión Pública. Fundamentos, técnicas y casos. Ed. Ariel. Barcelona. Págs: 135-159.
- Albi, E. y Onrubia, J (Eds.) (2015). Economía de la gestión pública. Cuestiones fundamentales. Madrid: Editorial Universitaria Ramón Areces. Capítulos 6 y 7.
- Barba, C y Guiteras, A. (2009). El valor añadido del tercer sector en la prestación de servicios públicos. Guía práctica de cláusulas sociales en la contratación pública de servicios sociales y de atención a las personas. Barcelona: Taula d'entitats del Tercer Sector Social de Catalunya.
- Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. (2015). Informe sobre el anteproyecto de ley de contratos del sector público. IPN/CNMC/010/15. Julio 2015. Madrid: CNMC.
- Consejo Económico y Social Vasco. (2012). Dictamen 13/2012. 29 de junio 2012. Bilbao: Consejo Económico y Social Vasco.
- Consejo Económico y Social. (2015). Dictamen 8/2015. 25 de junio 2015. Sobre el Anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público. Madrid: Consejo Económico y Social.
- CSIC. Envejecimiento en Red (2015). Estadísticas sobre residencias: distribución de centros y plazas residenciales por provincia. Datos de junio de 2015. Informes en Red, nº 13. Madrid: CSIC. <http://envejecimiento.csic.es/documentos/documentos/enred-estadisticasresidencias2015.pdf>
- DBK (2014). XVI Informe DBK “Residencias para la Tercera Edad”. DBK.
- Diputación Foral de Bizkaia (2005). Diputación Foral de Bizkaia y tercer sector en el ámbito de los servicios sociales: una propuesta de diálogo. http://www.3sbizkaia.org/Archivos/Documentos/Enlaces/88_Ponencia%20Juan%20Maria%20Aburto.pdf
- Etxezarreta, E y Bakaikoa, B. (2011). “La participación de la economía social en el ámbito de la dependencia: una aproximación teórica”. CIRIEC. Revista española de economía pública, social y cooperativa, 71: 25-48.
- European Commission (2015). Single Market Scoreboard. Performance per policy area. Public procurement. 2014. Brussels
- Felber (2012). La economía del bien común. Madrid: Deusto Ediciones.
- FSYC. “Entidades del Tercer Sector. Calidad asistencial sin ánimo de lucro”. Boletín de Noticias de la Fundación Salud y Comunidad (FSYC). <https://www.fsysc.org/prensa/entidades-del-tercer-sector-calidad-asistencial-sin-animo-de-lucro>
- García, G. Barriga, L. Ramírez, J. Zubiría, A. y Velasco, L. (2016). El índice de desarrollo de los servicios sociales. 2015. Madrid: Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios Sociales. http://issuu.com/directorasgerentes/docs/folleto_indice_dec_2015/16?e=7134924/32928044



Granell, R. y Tortosa, M.A. (2002). “Los bonos-residencia en la Comunidad Valenciana: su efecto sobre el empleo”. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 23: 103-113.

Granell, R.; Tortosa, M.A. y Fuenmayor, A. (2015). “Quasi-markets targets and the evaluation of nursing-home funding in the Valencian Region, próxima publicación en revista *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics*.”

González Páramo, y Onrubia, J. (2003). “Información, evaluación y competencia al servicio de la gestión eficiente de los servicios públicos”. *Papeles de Economía Española*, 95: 2-23.

Guiteras Mestres, À. (2012). “La relación entre público y privado en los Servicios Sociales: el papel del Tercer Sector”. *Cuadernos de Trabajo Social*. Vol. 25-1: 125-132.

ILC. (2014). Declaración de Rio. Brazil: International Longevity Centre.

Instituto de Estudios Fiscales (2013). Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2012.. Documento trabajo. Nº 21/2013. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

IMSERSO (2010). Recursos sociales 2010. Madrid: IMSERSO.

IMSERSO (2010). Información estadística del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. 31 diciembre 2010. <http://www.dependencia.imserso.gob.es/InterPresent2/groups/imserso/documents/binario/estsisaad20101201.pdf>

IMSERSO (2012). Recursos sociales 2011. Madrid: IMSERSO.

IMSERSO (2013). Recursos sociales 2012. Madrid: IMSERSO.

IMSERSO (2014). Información estadística del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. 31 diciembre 2014. <http://www.dependencia.imserso.gob.es/InterPresent2/groups/imserso/documents/binario/estsisaad20141231.pdf>

Jiménez, A. y Rodríguez, A. (2012). La economía social y la atención a la dependencia. Documento trabajo nº 177. Madrid: Fundación Alternativas.

López Casanovas, G. (2015). El bienestar desigual. Que queda de los derechos y beneficios sociales tras la crisis. Barcelona: Península.

Marbán V. y Rodríguez G. (2013). “Sistemas mixtos de protección social. El tercer sector en la producción de bienestar”. *Presupuesto y Gasto público*, 71: 61-82.

Marczak, J. and Wistow, G. (2016). “Commissioning long-term care services”. En Gori, C. Fernández, J.L. and Wittenberg, R. (Eds.). *Long-term care reforms in OECD countries*. Bristol: Policy Press. Chapter 6: 117-143.

Martínez, R. (2014). “Los modelos territoriales de organización social del cuidado a personas mayores en los hogares”. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 145: 99-126.

Medina Jurado, Purificación. 2010. Las cláusulas sociales en la contratación pública: retos y perspectivas. *Revista Cemci*. Núm 7: 1-30. <http://deparenpar.org/> y <http://blog.deparenpar.org/>



Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2014). Estrategia española de responsabilidad social de las empresas. http://observatoriorsc.org/wp-content/uploads/2014/07/Estrategia_Esp_RSE.pdf

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. (2013). Informe del Comité para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA). Madrid: Ministerio de Hacienda.

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. (2014). Memoria del análisis de impacto normativo del anteproyecto de Ley de contratos del sector público. Madrid: Dirección General del Patrimonio del Estado.

Montserrat, J. (2014) ¿Hacia un cambio de modelo? El impacto de la crisis en el Sistema de Atención a la Dependencia. Documento Trabajo nº 56. Madrid: FOESSA.

OMS (2015). Informe mundial sobre envejecimiento y salud. Ginebra: OMS.

PWC y ESADE. (2012). Estudio sobre el presente y futuro del Tercer sector social en un entorno de crisis. Madrid: Fundación PWC.

Ramallo, J. (2007). El control externo en las nuevas formas de colaboración público-privada. Ponencia en el Seminario sobre «El control externo de las Administraciones Públicas V: avanzando en la evaluación de políticas». Audiencia de Cuentas de Canarias. Universidad de Verano de Maspalomas.

Repullo, J.R. (2008a). “Externalización, eficiencia y calidad (primera parte)”. Revista de Calidad Asistencial, 23, 02: 83-87.

Repullo, J.R. (2008b). “Externalización, eficiencia y calidad (segunda parte)”. Revista de Calidad Asistencial, 23, 03: 131-35.

Rodríguez, P. (2005). “El apoyo informal a las personas mayores en España y la protección social a la dependencia. Del familismo a los derechos de ciudadanos”. Revista Española Geriátrica y Gerontología.; 40 (Supl 3):5-15.

Rifkin, J. (2014). La sociedad del coste marginal cero. Barcelona: editorial Paidós.

Sindicatura de Comptes. (2015). Para una mejor gestión en el reconocimiento de la dependencia: Auditoría operativa sobre la ordenación y prestaciones de la dependencia: Evaluación con criterios de eficiencia, eficacia y economía del programa presupuestario 313.70. Ejercicios 2012-2014. Valencia: Generalitat Valenciana.

Tortosa, M.A. y Granell, R. (2002). “Nursing home vouchers in Spain: The Valencian experience”. Ageing & Society, 22: 669-687.

Tortosa, M.A.; Granell R. y Fuenmayor, A. (2011). Evaluación de costes y financiación de las residencias de mayores. El sector no lucrativo en la Comunidad Valenciana. Madrid, Informes Portal Mayores, nº 129.

Tortosa, M.A.; Granell R. y Fuenmayor, A. (2015). Estimación de los costes y revisión de la financiación de las residencias de mayores LARES Comunidad Valenciana 2013. Madrid, Informes Envejecimiento en red, nº 11.



Tortosa, M.A. (2015). “¿Podemos hablar de un nuevo paradigma en los servicios sociales para mayores? La atención centrada en la persona y sus consecuencias en España. Ponencia. Conversas Psicología. I congreso Internacional do Envelhecimento activo. Coimbra, 4-5 Noviembre.

Transparencia Internacional (2015): “TI-España propone a los Partidos políticos 60 medidas contra la corrupción en Subvenciones, Licitaciones y Contratos públicos”. <http://transparencia.org.es/ti-espana-propone-a-los-partidos-politicos-60-medidas-contra-la-corrupcion-en-subvencioneslicitaciones-y-contratos-publicos-2/>

UDP (2014). Barómetro del mayor de UDP marzo 2014.



Normativa europea

Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública. (DO de la UE, L 94, de 28-3-2014).

Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión. (DO de la UE, núm. 94, de 28 de marzo de 2014).

Directiva 2004/17/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre la coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de los servicios postales (DO de la UE, L34, de 30-4-2004)

Directiva 2004/18/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministros y de servicios (DO de la UE, L34, de 30-4-2004).

Normativa nacional y autonómica

Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (BOE núm. 299, de 15 de diciembre de 2006).

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 (BOE núm. 276, de 16 de noviembre 2011).

Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad (BOE núm. 168, de 14 de julio de 2012).

Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización (BOE núm. 233, de 28 de septiembre de 2013).

Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Resolución de 31 de julio 2014, de la Secretaria de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, por la que se publica el Acuerdo del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, sobre los criterios para determinar el contenido del servicio de promoción de la autonomía personal para las personas reconocidas en situación de dependencia en grado II y III, y la evaluación anual correspondiente al ejercicio 2013 de los resultados de la aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y atención a las personas en situación de dependencia. (BOE nº 197, de 14 de agosto de 2014).

Ley 43/2015, de 9 de octubre, del Tercer Sector de Acción Social (BOE nº 243, de 10 de octubre de 2015).



Normativa de la Comunidad Valenciana

Ley 5/1997, de 25 de junio, de la Generalitat Valenciana por la que se regula el Sistema de Servicios Sociales en el ámbito de la Comunidad Valenciana (DOGV, N° 3.028, 04/07/1997).

Junta Superior de Contratación Administrativa. (2014). Memoria 2013. Valencia: Generalitat Valenciana.

Junta Superior de Contratación Administrativa. (2011). Memoria 2010. Valencia: Generalitat Valenciana.

Junta Superior de Contratación Administrativa. (2008). Memoria 2007. Valencia: Generalitat Valenciana.

Junta Superior de Contratación Administrativa. (2004). Memoria 2003. Valencia: Generalitat Valenciana.

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. (DOGV, n° 7498, 2-04-2015)

Orden 11/2011, de 16 de diciembre, de la Conselleria de Justicia y Bienestar Social, por la que se regula y convoca el programa para financiar estancias en residencias de tercera edad en el año 2012 (DOCV, núm. 6681, de 29 de noviembre del 2011).

Orden 12/2012, de 28 de diciembre, de la Conselleria de Bienestar Social, por la que se regulan y convocan ayudas en materia de servicios sociales para el ejercicio 2013 (DOCV n° 6947 de 21 de enero del 2013).

ORDEN 27/2013, de 26 de diciembre, de la Conselleria de Bienestar Social, por la que se regulan y convocan ayudas en materia de servicios sociales para el ejercicio 2014 (DOGV, n° 7186, 07/01/2014).

Orden 30/2013, de la Comunidad Valenciana, de 27 de diciembre, de la Conselleria de Bienestar Social, por la que se regula y convoca el programa para financiar Estancias en residencias de tercera edad en el año 2014 (DOCV n° 7189 de 10 de enero del 2014).

ORDEN 25/2014, de 16 de diciembre, de la Conselleria de Bienestar Social, por la que se regulan y convocan ayudas en materia de servicios sociales especializados de la tercera edad para el ejercicio 2015 (DOGV, n° 7429, 23/12/2014).

ORDEN 34/2014, de 22 de diciembre, de la Conselleria de Bienestar Social, por la que se modifica la Orden 21/2012, de 25 de octubre, de la Conselleria de Justicia y Bienestar Social, (DOGV, n° 7434, 31/12/2014), se hace referencia al cálculo de la prestación vinculada al servicio.

ORDEN 36/2014, de 22 de diciembre, de la Conselleria de Bienestar Social, por la que se regula y convoca el programa para financiar estancias en residencias de tercera edad en el año 2015 (DOCV n° 7435 de 2 de enero del 2015).



Resumen de Figuras

Figura 1: ¿En qué colaborar, quiénes y cómo?	4
Figura 2: Posibles fórmulas de gestión/producción de los servicios sociales	9
Figura 3: Nuevas fórmulas de gestión/producción de los servicios sociales	19
Figura 4: Evolución instrumentos financieros 52	

Resumen de Tablas

Tabla 1: Ratio de cobertura de servicios sociales para personas mayores (%,+65) España, varios años	7
Tabla 2: Número de centros residenciales en España y por titularidad, varios años	7
Tabla 3: Fórmulas de gestión/producción de servicios sociales	18
Tabla 4: Resumen principales características de las reformas sobre conciertos en algunas CCAA:20	
Tabla 5: Fórmulas de gestión/producción de servicios sociales y desarrollos normativos	22
Tabla 6: Número de centros residenciales por CCAA (Ratio de plazas residenciales por 100 personas de 65+, 2014)	23
Tabla 7: Ratio de plazas residenciales por CCAA (Ratio de plazas residenciales por 100 personas de 65+, 2014).....	24
Tabla 8: Número de centros residenciales en C. Valenciana por provincias y tipo de centro, 201425	
Tabla 9: Número de plazas residenciales en C. Valenciana por provincias y tipo centros, 2014 (CSIC-IMSERSO).....	25
Tabla 10: Número de centros y plazas residenciales en C. Valenciana por provincias y tipo de centro, 2014 (Sindicatura Cuentas Generalitat Valenciana).....	26
Tabla 11: Evolución precios bono residencia y PVS, 2014	28
Tabla 12: Número de prestaciones vinculadas al servicio (PVS) y proporción sobre el total prestaciones del SAAD en C. Valenciana, 2010-2014.....	29
Tabla 13: Tipos de contratos públicos mayores (más de 50.000€) inscritos en el Registro de contratos de la Generalitat Valenciana por la Consellería de Bienestar Social según tipo contrato. Varios años	32
Tabla 14: Tipos de contratos públicos menores (menos de 50.000€) inscritos en el Registro de contratos de la Generalitat Valenciana por la Conselleria de Bienestar Social según tipología del contrato. 2013	32
Tabla 15: Evolución de los precios de las plazas de accesibilidad de antiguos contratos	34
Tabla 16: Plazas de accesibilidad social derivadas de nuevos contratos	34
Tabla 17: Casos mixtos o cuasi-mercados. Resumen combinaciones entre agentes según actuaciones e instrumentos	35
Tabla 18: Resumen de los mecanismos financiación pública y de gestión de los centros residenciales en la C. Valenciana.....	37



Los Informes Envejecimiento *en red* son publicados por el portal web **Envejecimiento en red** [envejecimiento.csic.es] del Laboratorio PM - Departamento de Población, Instituto de Economía, Geografía y Demografía del Centro de Ciencias Humanas y Sociales, del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC).

Son documentos elaborados con un objetivo de divulgación, abordándose **cuestiones estadísticas, demográficas, legales, psicológicas, sanitarias, sociales**, entre otras, sobre el envejecimiento. Son elaborados por el propio equipo del portal y por profesionales especialistas de distintos campos de la **Gerontología y la Geriatría**.

La serie se inicia en 2013 sin periodicidad fija, inspirada en los Informes Portal Mayores (2003-2012). Son gratuitos y se presentan en formato digital (pdf).

Envejecimiento en red no se responsabiliza de las opiniones vertidas por los autores de estos informes. Es obligatorio citar la procedencia en cualquier reproducción total o parcial que se haga de los mismos.

envejecimiento
en red

Informes Envejecimiento *en red*

Director: Antonio Abellán García

Redacción técnica y maquetación: Isabel Fernández Morales, Pilar Aceituno Nieto.

Dirección postal: CSIC / CCHS. Laboratorio PM. Envejecimiento en red. c/Albasanz 26, 28037 Madrid, España

Correo electrónico: enred@cchs.csic.es

Web: envejecimiento.csic.es



Este obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-CompartirIgual 3.0 Unported