

**EnR?**

# Informes

Envejecimiento en red

Número 21, Octubre 2018



[envejecimientoenred.es](http://envejecimientoenred.es)

**Nuevas vías de concertación  
social y sus efectos sobre  
las residencias de personas  
mayores en la Comunidad  
Valenciana**

ISSN:  
2340-566X

---

# Nuevas vías de concertación social y sus efectos sobre las residencias de personas mayores en la Comunidad Valenciana

M<sup>a</sup> Ángeles Tortosa Chuliá

Rafael Granell Pérez

Amadeo Fuenmayor Fernández

Departament d'Economia Aplicada; Universitat de València

## Resumen

En el ámbito de los servicios sociales surge una nueva vía de gestión pública específica para las entidades sin ánimo de lucro denominada acuerdo de acción concertada o concierto social. La Administración pública cuando quiera operar con las entidades privadas podrá emplear estos nuevos tipos de contratos públicos de servicios que incluyen cláusulas sociales.

Desde 2015 la Comunidad Valenciana está aprovechando estos cambios normativos sobre contratos públicos para reformar sus servicios sociales residenciales a través del “El Plan de Reordenación del sector residencial para personas mayores de la C. Valenciana”. Por medio de este plan se modifican algunas prestaciones económicas, se amplían y mejoran los recursos residenciales disponibles, y se regulan los acuerdos de acción concertada para entidades sin ánimo lucro y las cláusulas sociales de los contratos públicos para resto entidades privadas.

En este estudio primero analizamos cómo queda la interacción entre los agentes económicos y la Generalitat Valenciana para gestionar servicios sociales para las personas mayores, y segundo, estudiaremos los posibles efectos que generará este plan de reordenación residencial por el lado de la eficiencia y la equidad. De momento, los resultados sobre la eficiencia son ambiguos pues aunque más empresas entran compitiendo, sigue habiendo concentración empresarial y dominio del mercado por pocas de ellas; pero los precios ceden paso a las cláusulas sociales, y las nuevas prestaciones económicas agilizan las listas de espera levemente. Por el lado de la equidad, existe un acercamiento en el trato financiero entre entidades con y sin ánimo lucro, y un mayor acceso de personas mayores a las prestaciones vinculadas a los servicios residenciales.

## Palabras clave

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

---

Para citar este documento: TORTOSA CHULIÁ, M<sup>a</sup> Angeles, GRANELL PÉREZ, Rafael y FUENMAYOR FERNÁNDEZ, Amadeo (2018). “Nuevas vías de concertación social y sus efectos sobre las residencias de personas mayores en la Comunidad Valenciana.” Madrid, Informes Envejecimiento en red, nº 21, 42 p. [Fecha de publicación: 31/10/2018].

<http://envejecimiento.csic.es/documentos/documentos/enred-informecostes2017-19.pdf>

---

21

 ÍNDICE

## Sumario

I. La acción concertada social .....	6
A. Nuevas vías de gestión de los servicios sociales: la acción concertada .....	6
B. ¿Y en qué consisten las cláusulas sociales? .....	15
II. Cambios en las normas de la Comunidad Valenciana en materia de contratos públicos y servicios sociales residenciales.....	19
A. Cambios normativos en servicios sociales durante 2017 y 2018.....	19
B. Implantación nuevos sistemas gestión y financiación de los servicios sociales en la C. Valenciana: .....	21
1. Prestación vinculada garantizada .....	21
2. Acuerdos de acción social o Concierto social en la C. Valenciana.....	23
C. Posibles efectos: .....	24
1. Sobre la eficiencia .....	24
2. Sobre la equidad .....	32
III. Retos futuros y propuestas.....	35
IV. Referencias .....	38

21



## LA ACCIÓN CONCERTADA SOCIAL

### I. La acción concertada social

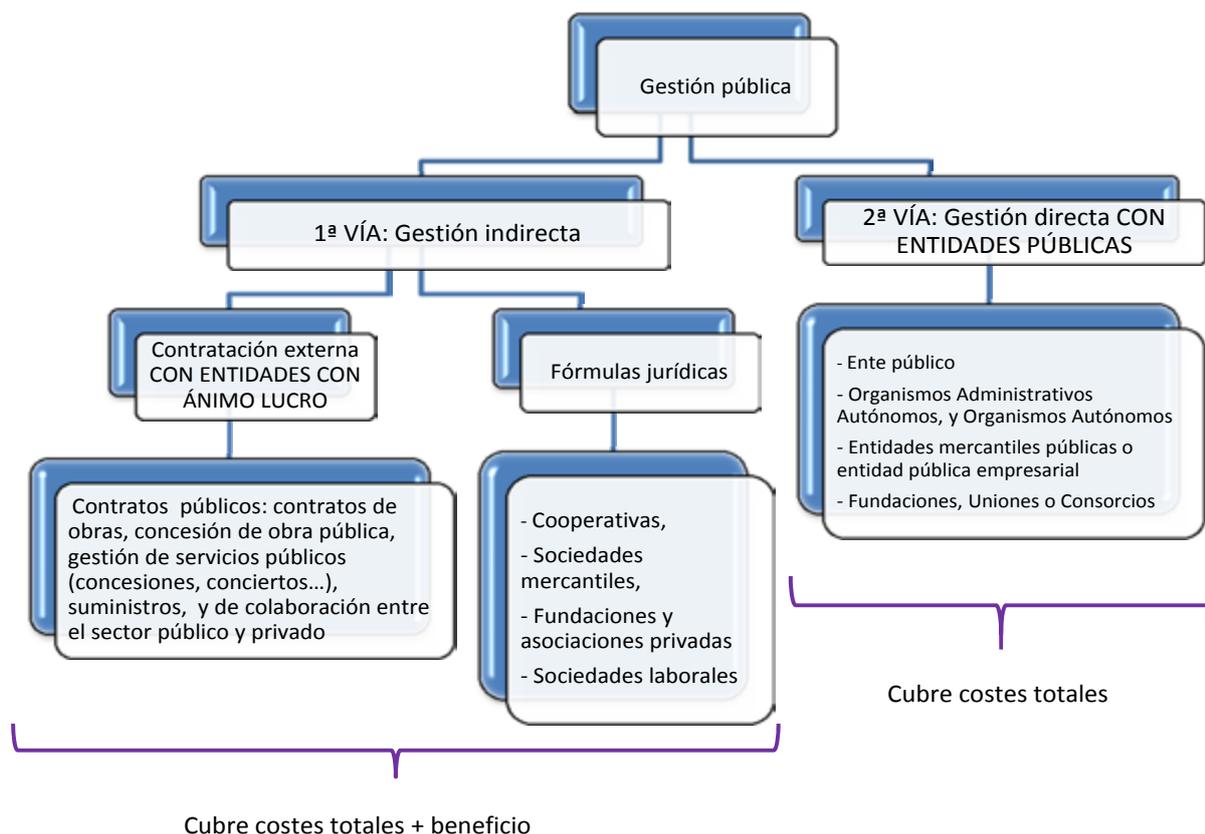
La futura gestión y financiación de las residencias de personas mayores está variando como consecuencia de la implantación de los conciertos sociales.

#### A. Nuevas vías de gestión de los servicios sociales: la acción concertada

Para aclararnos sobre los instrumentos de gestión/producción pública que se pueden utilizar sirva este pequeño esquema comparativo entre la anterior Ley de Contratos del Sector Público (RDL 3/2011, de 14 de noviembre) y la actual de la Ley de Contratos del Sector Público (Ley 9/2017, de 8 de noviembre), y la nueva convivencia de esta ley con las normativas CCAA sobre contratación pública y la jurisprudencia europea.

La anterior Ley de Contratos del Sector Público (RDL 3/2011), clasifica a los sistemas de gestión/producción pública-privada en tipo directo e indirecto. Siendo las concesiones/conciertos unos instrumentos, de no muy clara delimitación, pero incluidos dentro de la gestión indirecta y en los contratos de gestión de servicios públicos. En esta normativa la gestión directa sería aquella que la Administración pública ejerce a través de sus entes públicos, sin actuar a través de operadores del mercado, y en la que se haría frente a los costes totales ocasionados. La gestión indirecta sería básicamente la delegada a operadores que actúan en el mercado (entidades con ánimo de lucro) que incorporan al precio un beneficio industrial. En cambio, las entidades sin ánimo de lucro se ven relegadas a operar con las Administraciones públicas fuera de estos mecanismos y a través de las subvenciones. (Ver figura nº 1).

Figura nº 1: Fórmulas de gestión pública según RDL 3/2011



## Envejecimiento en red

Cuando aparece la Directiva Europea 2014/24/UE se produce una reorientación de la contratación pública hacia otros instrumentos de gestión. Esta directiva menciona que la normativa contractual no es la única vía que cuentan las Administraciones públicas para gestionar los servicios sobre personas. Así pues, la Directiva Europea 2014/24/UE es novedosa porque: a) abre paso a una nueva vía de gestión con las entidades sin ánimo de lucro denominada acción concertada, y b) porque modifica los tipos y condiciones de los contratos públicos con entidades con ánimo de lucro, exigiendo el cumplimiento de cláusulas sociales.

Tras varios años de debate político España adaptó la Ley de contratos Públicos a esta directiva e implantó la Ley 9/2017, en la que se reflejan las anteriores novedades, y otras<sup>1</sup> que no son motivo de este análisis.

La acción concertada es una vía de gestión o producción de servicios diferente a la gestión directa e indirecta, pero complementaria a éstas, y que se aplica sobre los servicios de carácter personal y no económico como los servicios sanitarios, sociales y educativos. Y además, es un tipo de instrumento de gestión que no exige cuotas o importes mínimos o máximos a cumplir. (Ver figura nº 2)

Figura nº 2: Nuevas fórmulas de gestión pública según la nueva ley de contratos sector público (Ley 9/2017), normas CCAA y Jurisprudencia UE



En general, las normativas regionales consultadas indican que el instrumento a utilizar se puede denominar de diversas formas: **acuerdos de acción concertada, o concierto social sujeto a entidades sin ánimo de lucro**<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. (BOE 9 noviembre de 2017)

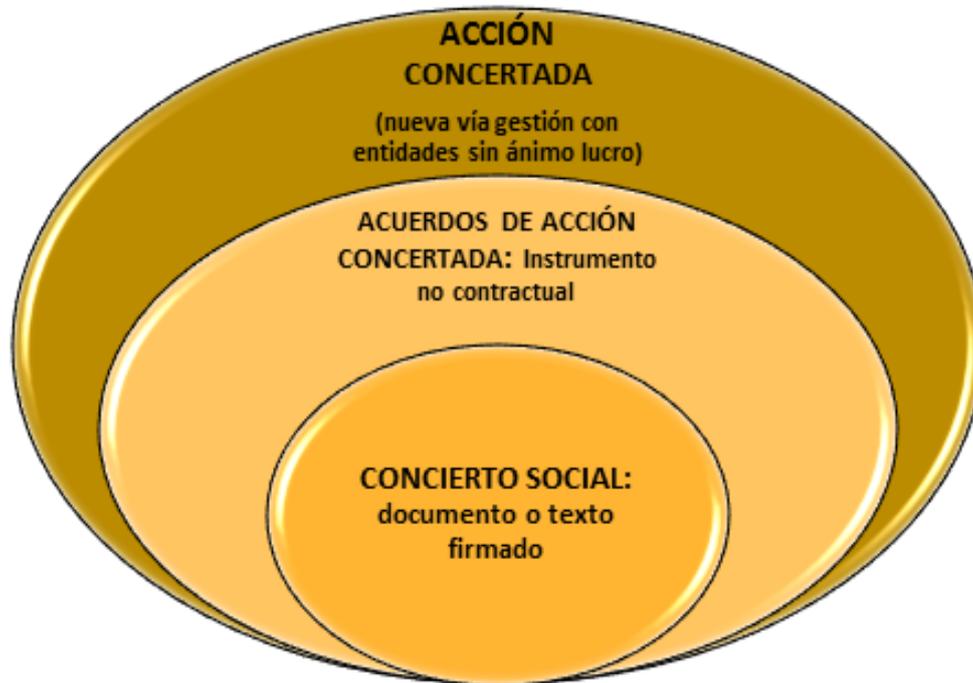
<sup>2</sup> Definiciones que pueden ser consultadas en: Resolución de 29 de marzo de 2017, de la Vicepresidència i Conselleria d'Igualtat i Polítiques Inclusives, por la que se acuerda el inicio del procedimiento de elaboración del proyecto de Decreto del Consell, por el cual se desarrolla la acción concertada para la prestación de servicios sociales en el ámbito de la Comunidad Valenciana. Vicepresidencia y Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas. Y también en el Decreto 181/2017, de 17 de noviembre, del Consell, por el que se desarrolla la acción concertada para la prestación de servicios sociales en el ámbito de la Comunitat Valenciana por entidades de iniciativa social. (DOGV 23/12/2017)

## Envejecimiento en red

En algunas CCAA, como en la C. Valenciana, se prefiere la denominación “Acuerdo de acción concertada” en vez de “Concierto social” para enfatizar y marcar la característica no contractual de este instrumento.

No obstante, el documento final firmado por las partes será un concierto social. En la figura nº 3 se intenta plasmar el orden lógico de uso de los conceptos aquí mencionados.

Figura nº 3: Elementos de la nueva vía de gestión pública



En todo caso, estos instrumentos de gestión permiten a las administraciones públicas que interactúen con agentes que no están en el mercado en la prestación de servicios personales, y que sean retribuidos mediante módulos, que sólo cubren los costes fijos, variables y permanentes (sin incluir el beneficio industrial).

Esta tercera vía de gestión, como hemos dicho anteriormente, está siendo desarrollada y potenciada por las regulaciones específicas de las CCAA.

Recordemos que este énfasis por las entidades sin ánimo de lucro se encuentra en las leyes de servicios sociales de algunas CCAA, que habían adelantado y señalado la importancia de las entidades del tercer sector como proveedoras de servicios sociales y su posible contratación a través de conciertos (Jiménez y Rodríguez, 2009; Ciriza y Purroy, 2010). Y este interés se refuerza con la reciente implantación de la Ley 43/2015, de 9 de octubre, del Tercer Sector de Acción Social, que establece la posibilidad de la gestión de servicios personales (servicios sociales, sanitarios y educativos) por estas entidades a través de convenios y conciertos<sup>3</sup>.

En las tablas nº 1 y nº 2 hemos resumido la situación legislativa actual de las CCAA. Y se comprueba que el ritmo de regulación sobre la acción concertada es desigual entre las CCAA y se produce en dos fases. La primera fase está acabada por casi todas las CCAA y supone la reforma de sus Leyes de Servicios Sociales para adaptarlas a los nuevos tipos de contratos y organización de servicios. La segunda fase se corresponde con el desarrollo reglamentario de los conciertos sociales. Solo el 40% de las CCAA se encuentra en la segunda fase. Por tanto, podemos clasificar a las CCAA en varios grupos: a) las pioneras, como el País Vasco,

<sup>3</sup> En el caso de la Generalitat Valenciana el Consell aprobó el Anteproyecto de Ley para el Fomento de la Responsabilidad Social que persigue impulsar los valores sociales y una contratación pública más transparente en la C. Valenciana y que actualmente sigue en trámite. [http://www.inclusio.gva.es/porta-cons-portlet/htdocs/area\\_de\\_prensa/versionImprimiblePrensa.jsp?id\\_nota=711802&idioma=ES](http://www.inclusio.gva.es/porta-cons-portlet/htdocs/area_de_prensa/versionImprimiblePrensa.jsp?id_nota=711802&idioma=ES)

## Envejecimiento en red

b) las que van a ritmo más lento, porque todavía no han entrado en la primera fase, como Canarias. c) las que empezaron tarde pero adelantaron trabajo, como Aragón, Baleares, C. Valenciana y Navarra. Y d) las que esperan prudentemente a cambiar sus normativas de conciertos hasta que el gobierno nacional aplique la nueva ley de contratos.

A lo largo de 2017-18 más CCAA han incorporado normativas sobre el concierto social (Andalucía, Aragón, C. Valenciana, Navarra, Murcia, Asturias). Si bien en el desarrollo de estas normativas se mencionan diferentes tipos de cláusulas a cumplir por las entidades y que se denominan como condiciones de eficacia, calidad, de rentabilidad social, sociales...

Sin embargo, estas normativas han creado malestar entre ciertos agentes sociales. Asociaciones y Federaciones Empresariales plantean que algunas CCAA han actuado con demasiada antelación legislando sobre el concierto social (incluso antes de la nueva ley de contratos públicos nacional) y mantienen que esas normativas vulneran varios preceptos de la Constitución (libre circulación de servicios y de apertura a la competencia). En ese sentido, estos colectivos han planteado recursos de inconstitucionalidad contra las normativas de acción social en materia servicios sanitarios y de servicios sociales<sup>4</sup>, y que podrían obligar a cambiar las normativas implantadas para incluir a todo tipo de entidades privadas en los conciertos sociales (casos de Aragón y C. Valenciana).

<sup>4</sup> "ASPE considera inconstitucional excluir a la empresa privada de los conciertos sanitarios". Acta sanitaria, 05-06-2017. "ASPE pide la inconstitucionalidad de la Ley que excluye a entidades con ánimo de lucro de los conciertos" iSanidad. 9 junio, 2017

Tabla 1: Resumen principales norma jurídicas sobre concierto social según CCAA

CCAA	Normativa
Andalucía	Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía. Decreto 41/2018, de 20 de febrero, por el que se regula el concierto social para la prestación de los servicios sociales
Aragón	Ley 11/2016, de 15 de diciembre, de acción concertada para la prestación a las personas de servicios de carácter social y sanitario. Decreto-Ley 1/2016, de 17 de mayo. Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón. Orden CDS/2042/2017, de 30 de noviembre, por la que se regula la acción concertada en materia de prestación de servicios sociales en Aragón. Ley 9/2015, de 20 de marzo, de primera modificación de la Ley del Principado de Asturias 1/2003, de 24 de febrero, de Servicios Sociales.
Asturias	Proyecto de Reglamento por el que se regula el Régimen de Concierto Social
Baleares	Ley 10/2013, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley 4/2009, de 11 de junio, de servicios sociales de las Illes Balears. Decreto 18/2015, por el que se establecen los principios generales a los que se han de someter los conciertos sociales. Resolución de la consejera de Servicios Sociales y Cooperación de 16 de abril de 2018, de Baleares, por la cual se convoca la ampliación del primer concierto social del servicio residencial para personas mayores en situación de dependencia
Canarias	Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales de Canarias, 12 Julio 2016. Ley 9/1987, de 28 de abril, de servicios sociales. Todavía no cuenta con desarrollo normativa concierto social, aunque ha manifestado que está iniciando proceso elaboración. Anteproyecto de Ley de servicios sociales de Canarias
Cantabria	Ley de Cantabria 2/2007, de 27 de marzo, de Derechos y Servicios Sociales. Todavía no cuenta con desarrollo normativa concierto social, aunque ha manifestado que está iniciando proceso elaboración
Castilla-La Mancha	Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de servicios sociales de Castilla-La Mancha. Todavía no cuenta con desarrollo normativa concierto social, aunque ha manifestado que está iniciando proceso elaboración del tercer sector. Anteproyecto de Ley del Tercer Sector Social de Castilla-La Mancha.
Castilla-León	Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León. Decreto 12/1997, de 30 de enero, por el que se regula la acción concertada en materia de reserva y ocupación de plazas en centros de servicios sociales para personas mayores y personas discapacitadas. Todavía no cuenta con desarrollo normativa concierto social, aunque ha manifestado que está iniciando proceso elaboración
Cataluña	Decreto-Ley 3/2016, de 31 de mayo, de medidas urgentes en materia de contratación pública. Orden TSF / 197/2017, de 22 de febrero, de convocatoria para la acreditación de entidades colaboradoras para la prestación de servicios de la Red de Servicios Sociales de Atención Pública para el año 2017.
C. Valenciana	Ley 13/2016 de medidas fiscales, gestión administrativa y financiera y organizativa de la Generalitat. Decreto 181/2017, de 17 de noviembre, del Consell, por el que se desarrolla la acción concertada para la prestación de servicios sociales en el ámbito de la Comunitat Valenciana por entidades de iniciativa social.
Extremadura	Ley 14/2015, de 9 de abril, de Servicios Sociales de Extremadura.
Galicia	A pesar nueva Ley, todavía no cuenta con desarrollo normativa concierto social, aunque ha manifestado que está iniciando proceso elaboración. Ley 8/2016, de 8 de julio, por la que se modifica la Ley 13/2008, de 3 de diciembre, de servicios sociales de Galicia. Ley 13/2008, de 3 de diciembre, de servicios sociales de Galicia.
Madrid	Decreto 2/1990, de 26 de enero, del Consejo de Gobierno, regulador del régimen jurídico aplicable a los conciertos, subvenciones y ayudas en materia de servicios sociales. Ley 11/2003, de 27 de marzo, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid.
Murcia	Todavía no cuenta con desarrollo normativa concierto social, aunque ha manifestado que está iniciando proceso elaboración 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. Decreto 10/2018, de 14 de febrero, por el que se establece el régimen jurídico de los conciertos sociales en la Región de Murcia en los servicios sociales especializados en los sectores de personas mayores y personas con discapacidad
Navarra	Ley Foral 20/1985, de 25 de octubre, de Conciertos en materia de Servicios Sociales. Ley Foral 13/2017, de 16 de noviembre, de conciertos sociales en los ámbitos de salud y servicios sociales.
País Vasco	Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales. Resolución 6/2008, de 2 de junio, relativa al Acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno "sobre incorporación de criterios sociales, ambientales y otras políticas públicas en la contratación de la Administración de la Comunidad Autónoma y de su sector público. Ley 6/2016, de 12 de mayo, del Tercer Sector Social de Euskadi. Borrador de decreto por el que se regula el régimen de concierto del sistema vasco de servicios sociales
Rioja	Ley 7/2009 de Servicios Sociales de La Rioja. Todavía no cuenta con desarrollo normativa concierto social, aunque ha manifestado que está iniciando proceso elaboración

Tabla 2: Resumen principales características normativas Acción concertada o Concierto social según CCAA

CCAA	Formulas gestión	Concepto	Principios	Requisitos entidades en licitación	Criterios selección y valoración adjudicación + obligaciones ejecución	Duración	Preferencia ante empate adjudicación
<b>Andalucía</b> Ley 9/2016	Gestión directa	Acción concertada; acuerdos acción concertada, y Concierto social	-	-	Falta desarrollo reglamentario	Plurianual y revisión	Ante empate de situaciones selección prioridad o preferencia por entidades sin ánimo lucro y discriminación positiva por las entidades que apliquen las "cláusulas sociales"
	Gestión indirecta Concierto social						
<b>Aragón</b> Ley 11/2016 + Orden 2042/2017	Gestión directa	Acción concertada; acuerdos acción concertada, y Concierto social	Subsidiariedad, Solidaridad, igualdad, Publicidad, No discriminación, y Eficiencia presupuestaria, intencionalidad social y ambiental, participación, Calidad asistencial	Centros acreditados e inscritos en registro centros tercer sector y registro residencias	La implantación en la localidad; años de experiencia; valoración de los usuarios; certificaciones de calidad y gestión; La continuidad en la atención o calidad prestada; arraigo de la persona en entorno; Las buenas prácticas sociales y de gestión de personal; formación del equipo humano; incorporación de una proporción significativa de personas con dificultades acceso al trabajo, así como mujeres cualificadas y/o en puestos de dirección; mínimos en materia de igualdad y conciliación; mecanismos para implicar usuarios en la prestación y evaluación servicios; Acreditación recursos y otros.	Max 4 años y prorrogable max 10 años	Ante empate de situaciones selección prioridad o preferencia por entidades sin ánimo lucro y discriminación positiva por las entidades que apliquen las "cláusulas sociales"
	Gestión indirecta Concierto social						
<b>Asturias</b> Ley 9/2015 + proyecto reglamento	Concierto social	Concierto social	Transparencia, publicidad, concurrencia e igualdad, libertad de acceso y no discriminación	Centros acreditados administrativamente e inscritos en registro Acreditación recursos y titularidad, y solvencia económica y social	Criterios técnicos (medición resultados variados; calidad atención; calidad gestión, relación coste-calidad); criterios sociales Y condiciones especiales de ejecución del proyecto Y exigencia publicidad si importe > 750.000€	Max 4 años y prorrogable max 6 años	Ante empate de situaciones selección prioridad o preferencia por entidades sin ánimo lucro
	Con entidades privadas						
<b>Baleares</b> Ley 10/2013 + RD 8/2015	Gestión directa	Concierto diferente al de ley contratos sector público		Centros acreditados administrativamente e inscritos en registro Acreditación recursos y titularidad	At: Personal e integral, arraigo personal contexto, elección personal, continuidad atención, calidad at. Otros criterios sociales, de experiencia y acreditación técnica	Max 4 años y revisión	Ante empate de situaciones selección prioridad o preferencia por entidades sin ánimo lucro
	Gestión indirecta Concierto social						
<b>Canarias</b> (Anteproyecto ley Ser. Soc 2016)	Gestión directa	Concierto social con entidades tercer sector	-	Centros acreditados administrativamente e inscritos en registro Acreditación recursos y titularidad	Falta desarrollo reglamentario		Se puede dar preferencia entidades del tercer sector
	Gestión indirecta Concierto social + convenios colaboración con entidades tercer sector						

CCAA	Formulas gestión	Concepto	Principios	Requisitos entidades en licitación	Criterios selección y valoración adjudicación + obligaciones ejecución	Duración	Preferencia ante empate adjudicación
<b>Cantabria</b> Ley 2/2007	Gestión directa Gestión indirecta con entidades privadas	Concierto, no distinto resto contratos pero con regulación especial	--	Centros acreditados administrativamente e inscritos en registro Acreditación recursos y titularidad	Falta desarrollo reglamentario	Plurianual y revisión mismo periodo inicial	Se tendrá en especial consideración a las entidades sin ánimo lucro
<b>Castilla-La Mancha</b> Ley 14/2010	Gestión directa Gestión indirecta con entidades privadas	Concierto	--	--	Falta desarrollo reglamentario	--	Preferencia por entidades sin ánimo lucro
<b>Castilla-León</b> Ley 16/2010	Gestión directa Gestión indirecta con entidades privadas	Concierto diferenciado del concierto regulado por ley contratos sector público nacional + convenios con	--	Centros acreditados administrativamente e inscritos en registro Acreditación recursos y titularidad	Se pueden exigir cláusulas, criterios sociales, etc. pero falta desarrollo reglamentario	Plurianual y revisión mismo periodo inicial	Prioridad o preferencia por entidades sin ánimo lucro
<b>Cataluña</b> Decreto-Ley 3/2016	Gestión directa Gestión indirecta Concierto social y acción delegada	Concierto social y acción delegada	--	Centros acreditados administrativamente inscritos en registro Acreditación recursos y titularidad	Falta desarrollo reglamentario	Base plurianual. Falta desarrollo reglamentario	Ante empate de condiciones selección se dará prioridad a las entidades sin ánimo lucro
<b>Comunidad Valenciana</b> RD 181/2017 y Ley 13/2016	Gestión directa Gestión indirecta Concierto social	Acuerdos concertación social + Concierto social	Subsidiariedad, Solidaridad, igualdad, Publicidad, Transparencia, No discriminación, y Eficiencia presupuestaria,	Centros acreditados administrativamente e inscritos en registro Acreditación recursos y titularidad y solvencia económica	Implantación de la entidad en la localidad donde se preste servicios; Años de experiencia acreditados en ese servicio; Valoración de los usuarios servicios; Certificaciones calidad; Continuidad en la prestación servicio; Demostración trabajo desarrollado en ámbito comunitario; Arraigo de la persona en el entorno atención; Buenas prácticas sociales y de gestión personal; Otros que determine la Administración	Max 4 años y prorrogable max 10 años	
<b>Extremadura</b> Ley 14/2015	Gestión directa Gestión indirecta	Concierto (sigue la ley nacional contratos sector público)	--	--	Falta desarrollo reglamentario	--	--
<b>Galicia</b> Ley 8/2016	Gestión directa Gestión indirecta Concierto social y convenios con entidades sin ánimo lucro	Concierto social	principios de atención personalizada e integral, arraigo de la persona en el entorno de atención social, elección de la persona y continuidad en la atención en su ciclo vital y a la calidad	Centros acreditados administrativamente e inscritos en registro Acreditación recursos y titularidad	Falta desarrollo reglamentario	Plurianual y revisión mismo periodo inicial	Ante empate de situaciones selección prioridad o preferencia por entidades sin ánimo lucro

CCAA	Formulas gestión	Concepto	Principios	Requisitos entidades en licitación	Criterios selección y valoraciones adjudicación + obligaciones ejecución	Duración	Preferencia ante empate adjudicación
<b>Madrid</b> Ley 11/2003 y D 2/1990	Gestión directa	Concierto (sigue la ley nacional contratos sector público)	--	--	Falta desarrollo reglamentario	--	--
	Gestión indirecta						
<b>Murcia</b> Ley 16/2015 + D 10/2018	Gestión directa	Subsidiariedad, Solidaridad, Igualdad, Publicidad, No discriminación, y Eficiencia presupuestaria	Centros acreditados administrativamente e inscritos en registro	At: Personal e integral, arraigo personal contexto, elección personal, continuidad atención, calidad at. Otros criterios sociales, de experiencia y acreditación	Max 6 años y prorrogable max 4 años	Ante empate de situaciones selección prioridad o preferencia por entidades sin ánimo lucro	
	Gestión indirecta						
	Concierto social						
<b>Navarra</b> Ley 13/2017	Convenio especial con entidades iniciativa social	Concierto social	Prestación servicio público; Calidad del servicio para todos personas; subsidiariedad; solidaridad; transparencia; publicidad e igualdad oportunidades y no discriminación; Eficiencia en la asignación recursos; Adecuación a la planificación estratégica; No beneficiarse aplicar política de precios inferior; Promoción fines sociales y ambientales, de igualdad mujeres y hombres; promover participación; No fijar be empresarial; Minorar diferencias retributivas y jornada entre personal	Centros acreditados administrativamente e inscritos en registro Acreditación recursos y titularidad	Años de experiencia acreditada; implantación en la localidad donde vaya a prestarse el servicio. El valor técnico de la oferta. El arraigo de la persona en el entorno de atención. La formación específica del equipo humano que prestará el servicio; La mejora de los mínimos en materia de igualdad y conciliación. La valoración de las personas usuarias; El carácter integral de la atención. El trabajo en red con otras entidades en la gestión de prestaciones y servicios  Las buenas prácticas sociales, tales como la incorporación al equipo de trabajadores y trabajadoras de la entidad que va a prestar el servicio concertado, de una proporción significativa de personas con dificultades de acceso al mercado de trabajo, así como de mujeres cualificadas y/o en puestos de dirección.  Adecuación del perfil lingüístico del personal de la entidad; La menor diferencia retributiva del personal ; Otros. + cláusulas sociales en ejecución	Máxima de tres años, prorrogable por otros periodos de hasta tres años, con máximo total 9 años, siempre que la evaluación de la prestación resultado positiva, o por periodos anuales, sin límite, siempre que vayan precedidos de una evaluación positiva.	No dice
	Gestión indirecta						
	Concierto social						

CCAA	Formulas gestión	Concepto	Principios	Requisitos entidades en licitación	Criterios selección y valoración adjudicación + obligaciones ejecución	Duración	Preferencia ante empate adjudicación
<b>País Vasco</b> Resolución 6/2008 y Ley 6/2016	Gestión directa	Concierto social	<p>Toda la Resolución 6/2008 se dedica a desarrollar las condiciones sociales y medio ambientales y técnicas</p>	<p>Centros acreditandose inscritos en registro</p> <p>Acreditación recursos y titularidad y Medidas discriminación positiva o cláusulas sociales: integración género, conciliación familia y trabajo</p>	<p>Toda la Resolución 6/2008 se dedica a desarrollar las condiciones sociales y medio ambientales y técnicas</p>	<p>Plurianual y revisión mismo periodo inicial</p>	<p>Ante empate de situaciones selección prioridad o preferencia por entidades sin ánimo lucro</p>
	Gestión indirecta						
	Concierto social						
	Convenio especial con entidades iniciativa social						
<b>Rioja</b> Ley 7/2009	Gestión directa Gestión indirecta	No menciona Concierto	--	--	Falta desarrollo reglamentario	--	--

## Envejecimiento en red

### B. ¿Y en qué consisten las cláusulas sociales?

Por algunos agentes sociales se insiste en que los servicios sociales no deberían ser objeto de mercantilización: ...“Los servicios sociales no son ni pueden ser un negocio y, por tanto, la fórmula de contratación abierta a entidades privadas con ánimo de lucro debe quedar limitada al mínimo, y siempre bajo clausulado social”. Y además que las compras del sector público deben ser responsables, queriendo decir con esto que las compras públicas deben ser: éticas, verdes y sociales (REAS Euskadi, 2010). De ahí que las operaciones con entidades con ánimo de lucro deban ser condicionadas.

La directiva europea 2014/24/UE y algunas normas de las CCAA sobre contratos exigen cláusulas sociales en las diferentes fases de licitación, adjudicación-valoración y ejecución de los contratos públicos de servicios sobre personas realizados con entidades con ánimo de lucro. Se entiende que las entidades que vayan a producir servicios personales (como los sanitarios, sociales, etc.) deberán cumplir ciertas condiciones de carácter social, de creación de bienestar colectivo, aparte de otros requisitos de carácter económico, para conseguir los contratos públicos.

Tras la revisión de las anteriores normativas autonómicas se distinguen diversos tipos de cláusulas, condiciones o requisitos a cumplir por las entidades que optan a los contratos a lo largo de las diferentes fases del contrato (Lesmes, 2010), como veremos a continuación.

En general, en las primeras fases de los contratos, como condiciones de admisión de las entidades se piden cláusulas de tipo económico y administrativo. Las cláusulas económicas consisten en:

- demostrar la solvencia financiera de la empresa; presentar los presupuestos reales y ajustados a la verdadera situación económica empresarial; y adjuntar los avales y seguros correspondientes o líneas de solución para asumir los riesgos contraídos ante incumplimiento contrato.
- Cláusulas antimonopolio para evitar la concentración empresarial y el control mercado por unas pocas empresas.
- En algunos países europeos se exige un máximo de beneficio industrial a cargar por parte de las empresas en el precio<sup>5</sup> (es el caso de Suecia, que no se puede cargar más allá de un 8% beneficio en la prestación servicios sociales).

Y las condiciones administrativas a cumplir son:

- Acreditación administrativa como que el centro consta en el Registro de Residencias de la Generalitat Valenciana.
- Acreditación de solvencia técnica. Es decir, contar con todos los profesionales y equipos de atención directa correspondientes según tipo de centro.
- Acreditación del edificio y recursos materiales del centro.

Respecto a las condiciones sociales a cumplir, pueden ser muy variadas. Éstas pueden ser parte de los criterios de selección o valoración en la fase adjudicación, o bien pueden ser unas condiciones obligatorias a cumplir en la ejecución de los contratos. Con ellas se trata de buscar lo que se ha venido llamando la responsabilidad social empresarial, o promover el bienestar colectivo por parte de las empresas. Y eso puede ser a nivel de los trabajadores, clientes y proveedores de la empresa, o también hacia otros colectivos externos a la empresa (Felber, 2013).

\* Sobre el bienestar colectivo e interno de la empresa:

5 Valfärdsutredningen, [Government Commission Report on Welfare]. Government White Books, 38, 2017.

## Envejecimiento en red

Las condiciones más empleadas en las nuevas normativas regionales de contratos públicos son las relacionadas con los temas de empleo. En ese sentido se trata de mejorar las condiciones de trabajo de los trabajadores o de la empleabilidad de algunos grupos de población. Así pues se propone mejorar la conciliación familiar, contratar a desempleados de larga duración, contratar a personas con diversidad funcional o colectivos en riesgo de exclusión social, o a jóvenes sin formación, a mujeres con problemas violencia género, o promover la cualificación de los trabajadores, etc. (Martínez Fons, 2009).

\* Sobre el bienestar colectivo externo de la empresa:

Aquí podríamos encontrar cláusulas que promueven los intercambios de comercio justo, o bien que controlan la contaminación y promueven la defensa del medio ambiente.

Las normativas de las CCAA consultadas muestran que hay CCAA más exigentes que otras y que piden muchas condiciones<sup>6</sup>, pero a nuestro parecer se podrían utilizar estas normativas para mejorar la calidad de la prestación de los servicios mediante cláusulas específicas para el sector.

Se trata de ese conjunto de condiciones directamente ligadas al objeto del contrato y que permitirían regular mejor el funcionamiento de los servicios. Esto podría conducir a “personalizar” o adaptar los contratos sobre determinados servicios a las circunstancias/tipo entidades que acuden a esas convocatorias de licitación. En nuestro caso sería atender a las circunstancias propias de las entidades, usuarios y del entorno de las residencias de personas mayores.

En ese sentido, se podría exigir de forma obligatoria el cumplimiento de la eliminación de sujeciones físicas y químicas sobre los residentes de los centros, en especial a los afectados por demencia.

De hecho, el 16 de mayo 2017 la Comisión de Sanidad del Congreso aprobó una Proposición No de Ley en la que se pide al Gobierno que limite el uso de sujeciones mecánicas en residencias. Ese acuerdo se logró por consenso entre PP, Ciudadanos y Podemos. En concreto se pide en punto 6 del texto<sup>7</sup>: “Promover, tras acuerdo en el Consejo Interterritorial de Salud, y con respeto a las competencias de las Comunidades Autónomas, el establecimiento de un horizonte temporal para eliminar de los conciertos a entidades que no se hayan adherido a un programa de eliminación de sujeciones”.

También habría que considerar aquellas iniciativas que desarrollen decisiones y gestión de centros de manera novedosa e innovadora permitiendo la modernización del sector residencial. A los centros que se esfuercen por extender el modelo de atención personalizada se les debería considerar mejor en la valoración o adjudicación (Martínez, 2017).

No obstante, a pesar de la corta experiencia en el cumplimiento de estas cláusulas sociales, ya se conocen algunas críticas. Los puntos más controvertidos relacionados con estas cláusulas son:

- la ponderación que reciben estas condiciones en la adjudicación final,
- si estas condiciones están más ligadas o no al objeto del contrato,
- y si se exigen condiciones desproporcionadas. Es decir, si existe una cantidad o porcentaje específico a cumplir sobre tal condición que sea excesivo para el tipo servicio a prestar,
- el establecimiento de reservas adjudicación (% o cuantía) a ciertos intereses sociales o tipos de centros (ejemplo a centros especiales de promoción de empleo).

<sup>6</sup> Es, por ejemplo, el caso de Aragón en la Ley 11/2016, de 15 de diciembre, de acción concertada para la prestación a las personas de servicios de carácter social y sanitario. Y también el caso del Proyecto decreto de Ley de Asturias

<sup>7</sup> Enmienda transaccional a la proposición no de ley para la eliminación de las sujeciones mecánicas en el ámbito asistencial 161/000707

## Envejecimiento en red

- la fijación de los tipos y cuantías de las penalizaciones a la entidad que incumpla estas condiciones.
- Finalmente se cuestiona si con estas cláusulas se afecta la libre competencia

En relación al ejercicio de la libre competencia, la jurisprudencia internacional indica claramente que la Administración pública adjudicadora no tiene libertad de elección ilimitada. Es más, debe respetar los principios de no discriminación e igualdad, libre circulación mercancías/personas, libertad de establecimiento y de prestación de servicios (Martínez Fons, 2009).

Podría pensarse que las entidades sin ánimo lucro gozan de cierta ventaja en la adjudicación al ser entidades con fines sociales. Es decir, podrían contar con mejores características para ser seleccionadas para prestar el servicio porque ya cumplen condiciones sociales. Sin embargo, dado que la Administración pública no puede obviar el principio de no discriminación, las entidades sin ánimo lucro deberán competir en las mismas condiciones que el resto de empresas. Algunas veces, las Administraciones públicas pueden establecer criterios para decidir en situaciones de empate en la adjudicación entre ambos tipos de entidades<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> En estos casos, las normativas de reforma de leyes de servicios sociales de algunas CCAA han manifestado su preferencia por la entidad sin ánimo lucro ante empate.

21

↓ CAMBIOS EN  
LAS NORMAS  
DE LA  
COMUNIDAD  
VALENCIANA

## II. Cambios en las normas de la Comunidad Valenciana en materia de contratos públicos y servicios sociales residenciales.

### A. Cambios normativos en servicios sociales durante 2017 y 2018

Al igual que otras CCAA, la C. Valenciana, de la mano de un nuevo gobierno tripartito, ha empezado a reformar sus servicios sociales. Durante los últimos años numerosos estudios habían denunciado la situación de peligro financiero, desigual trato entre agentes colaboradores y grave deterioro del funcionamiento del sistema dependencia (Tortosa, 2016; Directores y gestores servicios sociales, 2016; Tortosa, Fuenmayor y Granell, 2017).

El año 2017 marca un punto de inflexión en el modelo de servicios sociales valenciano. Tras diversas consultas con todos los agentes sociales y las presiones jurídicas exteriores se ha diseñado un conjunto de medidas que se recopilan en el llamado Plan de reordenación del sector residencial para personas mayores en la Comunidad Valenciana. Un plan que también se le denomina “Queda’t a prop” (Quédate cerca).

Este es un plan que recoge las siguientes medidas:

- 1) Cuidar a las personas con mayor necesidad de atención en centros residenciales lo más cerca de sus casas. Para ello se buscará facilitar el acercamiento a través de la entrega de una prestación económica adicional a las contempladas por el Sistema Dependencia y que se denomina prestación vinculada de garantía.
- 2) Repensar los recursos asistenciales para las personas mayores a través de la evaluación del mapa de necesidades y recursos disponibles de la C. Valenciana. Esto conducirá a:
  - a. incrementar la construcción de nuevos centros residenciales y a dotar de mejoras a los existentes.
  - b. Ampliar la dotación de plazas municipales y concertadas de centros de día, y aumentar la colaboración con municipios y Diputación (por ejemplo, en materia valoración de la Dependencia de los ciudadanos).
- 3) Solucionar los problemas de financiación de los centros residenciales y mejorar los sistemas de contratación pública de los servicios sociales. Para ello se:
  - a. Legislará en materia de acuerdos de acción concertada con entidades sin ánimo de lucro,
  - b. Y se regularán los contratos públicos a celebrar con entidades con ánimo lucro. Se prevén 3300 plazas en concurso abierto y con cláusulas sociales.

Las medidas de este plan se irán introduciendo de forma gradual. De momento, para el 2017, se regula:

- \* En la Ley 14/2016 de presupuesto de la Generalitat Valenciana para 2017<sup>9</sup> que las plazas residenciales concertadas con entidades sin ánimo de lucro seguirán bajo el modelo de financiación de subvención. Por tanto, la financiación que se les asigna será de la misma manera y cantidad máxima que el ejercicio 2016<sup>10</sup>. Tortosa, Fuenmayor, Granell (2017) ya comentaban que estos precios fueron actualizados y equiparados a un precio plaza día máximo de 53,30€ igual al del resto de entidades privadas y para sufragar

<sup>9</sup> Ley 14/2016 de presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2017. (DOGV, nº 7948, 31-12-2016). Ver Título IV para gestión de las líneas de subvención.

<sup>10</sup> Resolución de 3 de febrero de 2016, de la Vicepresidencia y Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, por la que se convocan para el ejercicio 2016 las subvenciones en materia de servicios sociales especializados de personas mayores. (DOGV nº 7720, 15-02-2016). Y Resolución de 30 de diciembre de 2016, de la Vicepresidencia y Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, por la que se convocan para el ejercicio 2017 las subvenciones en materia de servicios sociales especializados de personas mayores. (DOGV nº 7963, 23-01-2017).

## Envejecimiento en red

el mismo tipo de servicios sociales. Estos autores también demostraron que este precio era inferior a los costes reales de estas residencias (55,5€ para 2015). En la siguiente tabla nº 3 se observa la evolución de estos precios para las entidades del tercer sector.

**Tabla nº 3: Evolución de los precios referencia para las residencias de personas mayores en entidades sin ánimo de lucro 2014-17.**

	2014	2015	2016	2017
Precio plaza día con carácter general	50 €	51 €	52 €	53,30 €
Precio plaza día centro con enfermería 24 horas	53,30 €	53,30 €	53,30 €	53,30 €

Fuente: elaboración propia

\* En cuanto a las plazas correspondientes a residencias de personas mayores en centros con ánimo de lucro se abre la convocatoria de licitación pública para 3.300 plazas<sup>11</sup>. Con esta convocatoria la Generalitat quiere acabar con un programa pasado denominado "Accesibilidad Social" y empezar una nueva vía de contratación de plazas residenciales siguiendo las recomendaciones de las Directivas Europeas de contratos públicos<sup>12</sup>. En esta convocatoria destaca: la tramitación ordinaria, el procedimiento abierto, y que aparecen los primeros signos de exigencias sociales. Esto último se aprecia en los sistemas puntuación para la adjudicación de los contratos porque el precio solo tiene una tercera parte del valor en la puntuación final. Otros requisitos como la calidad del servicio computan otro tercio. Y finalmente, a las características del edificio, y otros servicios adicionales y opcionales ofrecidos a los usuarios se les asigna el resto ponderación.

**Tabla nº 4: Evolución de los precios referencia (con IVA) para las residencias de personas mayores en entidades con ánimo de lucro 2016-19.**

	2016	2017	2018	2019
Precio plaza día con carácter general	53,30 €	53,83 €	54,37 €	54,91 €

Fuente: elaboración propia

De esta convocatoria de licitación de plazas por parte de la Generalitat se conoce que los contratos tienen una duración de 36 meses y que los precios de referencia, que actúan como máximos en cada periodo, son los que aparecen en la tabla nº 4. A pesar de las ligeras subidas del precio referencia que se introducen en los contratos durante esos 4 años, tal como indicaban Tortosa, Fuenmayor, Granell, (2017), estos precios continúan siendo inferiores a los costes reales de las residencias de la C. Valenciana.

\* No obstante, para establecer las bases de las nuevas vías de gestión de los servicios sociales con entidades sin ánimo lucro, se incorporan en la ley de acompañamiento de los presupuestos del 2017 (Ley 13/2016<sup>13</sup>) unas modificaciones a la Ley 5/1997, de 25 de junio, de servicios sociales de la Generalitat Valenciana. Estos cambios buscan introducir los acuerdos de acción concertada o concierto social, que serán motivo de desarrollo reglamentario en el próximo Decreto del Consell<sup>14</sup> sobre esta materia que se implantará en el 2018. Y así se aprobó el Decreto 181/2017, de 17 de noviembre, del Consell, por el que

<sup>11</sup> Resolución de la Subsecretaría de la Vicepresidencia y Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas por la que se convoca la licitación pública para el servicio de puesta a disposición de la Vicepresidencia y Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, de 3.300 plazas en centros residenciales para personas mayores en la Comunitat Valenciana. (BOE, nº 289, 30-11-2016).

<sup>12</sup> Y también para cumplir la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la C. Valenciana que consideró que las plazas del segundo tercio del programa de accesibilidad social se adjudicaron contra derecho (TSJ C. Valenciana, 30 marzo 2016)

<sup>13</sup> DOGV nº 7948, 31-12-2016.

<sup>14</sup> Resolución de 29 de marzo de 2017, de la Vicepresidència i Conselleria d'Igualtat i Polítiques Inclusives, por la que se acuerda el inicio del procedimiento de elaboración del proyecto de Decreto del Consell, por el cual se desarrolla la acción concertada para la prestación de servicios sociales en el ámbito de la Comunidad Valenciana.

Vicepresidencia y Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas. Audiencia e información pública del proyecto de Decreto del Consell, por el que se desarrolla la acción concertada para la prestación de servicios sociales en el ámbito de la Comunitat Valenciana. [DOGV, nº 8017, 07-04-2017].

## Envejecimiento en red

se desarrolla la acción concertada para la prestación de servicios sociales en el ámbito de la Comunitat Valenciana por entidades de iniciativa social.

\* Por otro lado, la Ley 13/2017 también sienta las bases de la prestación vinculada garantizada, que explicaremos a continuación.

\* Se elabora y presenta el anteproyecto de ley de servicios sociales inclusivos, que como novedad propone reconocer a los servicios sociales como de interés general<sup>15</sup>. Y además, en este documento se incluyen las cláusulas sociales en la adjudicación de los conciertos y contratos, y se especifican las condiciones de la acción concertada con entidades del tercer sector y de la contratación con la iniciativa privada.

## B. Implantación nuevos sistemas gestión y financiación de los servicios sociales en la C. Valenciana:

### 1. Prestación vinculada garantizada

Desde 2015 la Generalitat ha tenido que efectuar varios cambios legislativos para hacer cumplir la sentencia 3429/2014 del TSJ de la C. Valenciana<sup>16</sup> y la Recomendación del Sindic de Greuges sobre esta materia de precios públicos por servicios residenciales de las personas dependientes. En ese sentido la Ley 13/2016 de medidas fiscales, gestión administrativa y financiera y organizativa de la Generalitat introdujo una nueva prestación económica que se ofrece a las personas mayores dependientes (art.39) denominada Prestación Vinculada Garantizada (PVG)<sup>17</sup>.

La PVG es una prestación que se concede a las personas mayores que ya les han valorado su grado dependencia por el sistema de Dependencia, pero están esperando entrar en una residencia pública o sostenida con fondos públicos debido a que no hay una plaza disponible a menos de 20 km de su domicilio. Al no disponer de esa plaza pública la Administración le ofrece esta prestación vinculada al servicio residencial para garantizar el acceso a atención residencial en igualdad de condiciones que los beneficiarios de una plaza pública.

Por tanto, los objetivos de esta prestación son:

- agilizar las listas de espera en residencias. (Recordemos que en la C. Valenciana son de las más largas de toda España (Asociación Directores y Gerentes Servicios Sociales, 2017).
- asegurar que nadie se quede fuera de una residencia por falta de recursos. Se favorece económicamente a aquellos dependientes que necesitan más apoyo financiero.
- favorecer que los mayores dependientes residan cerca de sus domicilios habituales.

La prestación vinculada de garantía se determina aplicando esta regla:

***Prestación vinculada de garantía = coste real del servicio – aportación del usuario***

<sup>15</sup> En estos momentos el anteproyecto se encuentra en fase de audiencia ciudadana: <http://www.inclusio.gva.es/documents/610460/162585236/ESBORRANY+LLEI+SERVEIS+SOCIALS+INCLUSIUS/90835916-d341-40f9-8701-67a8f8b336aa> Gozalbo, M. "Oltra pone la primera piedra para desprivatizar los servicios sociales". Valencianplaza. 1/02/2018. <http://valenciaplaza.com/oltra-pone-la-primera-piedra-para-desprivatizar-los-servicios-sociales>

<sup>16</sup> La comentada sentencia declara la íntegra nulidad del Decreto 113/2013, de 2 de agosto, por el que se regulaban los precios públicos a cobrar por los servicios sociales.

<sup>17</sup> Y que actualmente fue desarrollada por el Decreto 62/2017, de 19 de mayo, del Consell, por el que se establece el procedimiento para reconocer el grado de dependencia a las personas y el acceso al sistema público de servicios y prestaciones económicas.(Arts. 33 y 34)

## Envejecimiento en red

Coste real de los servicios = importe que aparece en el contrato de la residencia. Pero tiene un tope máximo, que es el coste de referencia anual para los servicios residenciales (1.500€) y que será lo máximo que aportará la Generalitat. El coste real de la plaza en el centro podría ser superior a los 1500€ pero para la Conselleria no pagará más allá de ese importe.

Aportación del usuario = cuota de la tasa de atención residencial según Ley tasas de la Generalitat<sup>18</sup> = renta per cápita mensual – dinero de bolsillo

Según Decreto 62/2017, de 19 de Mayo<sup>19</sup>, nos encontramos ante una prestación muy similar a la Prestación vinculada servicio (PVS). Ambas prestaciones son coincidentes desde el momento en que se adjudican sobre servicios de atención residencial y cuando al usuario no sea posible su atención en las residencias públicas o concertadas o se le adjudica una plaza que no es de su agrado. Pero la PVG permite ampliar los motivos concesión prestación a cuando la plaza está más lejos de 20 km del domicilio habitual del usuario.

El importe a recibir por la PVG puede alcanzar un importe mayor que la prestación vinculada, sobre todo para aquellos que tienen rentas bajas. Y es un instrumento más sencillo de manejar al no depender de los precios públicos ni del nivel de dependencia del usuario.

No se tienen datos oficiales de la Generalitat de la evolución de las PVG. Sólo conocemos por las estadísticas sobre SAAD la evolución de la PVS. Analizando estos datos desde diciembre 2014 a diciembre 2017 se observa una ligera variación positiva de la concesión de las PVS (es un dato agregado para prestaciones de todos los servicios) a nivel nacional (1,47%) y un poco mayor para la C. Valenciana (7,86%). Aunque parezca un % pequeño es un cambio interesante de apuntar para la C. Valenciana puesto que con anterioridad no se observaban estos aumentos.

**Tabla nº 5: Número de prestaciones vinculadas al servicio (PVS) y proporción sobre el total prestaciones del SAAD en C. Valenciana, 2014-2017**

	31 diciembre 2014			31 diciembre 2017			
	Total beneficiarias prestaciones	personas con Nº PVS (2014)	% PVS/total prestaciones (2014)	Total beneficiarias prestaciones	personas con Nº PVS (2017)	% PVS/total prestaciones (2017)	Variación %PVS/Total prestaciones (2017-2014)
Total España	745.720	73.636	7,92%	954.831	110.669	9,39%	1,47%
C. Valenciana	<b>41.809</b>	<b>3.679</b>	<b>7,56%</b>	<b>61.488</b>	<b>10.001</b>	<b>15,42%</b>	<b>7,86%</b>

Fuente: IMSERSO, Información estadísticas sobre SAAD. Datos a 31 diciembre 2014 y 31 diciembre 2017. Estos datos se refieren a las PVS correspondientes a todos los servicios ofertados (incluidos los de atención residencial).

<sup>18</sup> Artículo 313.sexies del Decreto Legislativo 1/2005, de 25 de febrero, del Consell de la Generalitat, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Tasas de la Generalitat. Y que nos dice se calcula la tasa o cuota

C = CEU-CM

C es la cuota de la tasa.

CEU es la capacidad económica de la persona usuaria, determinada en función de las reglas generales del artículo 313 bis.

CM es la cantidad mínima de referencia para gastos personales: 41,25 por 100 del indicador público de renta de efectos múltiples (IPREM) mensual . (41% x 532,51) = 219€/mes.

Y La cuota exigida por la tasa no podrá exceder el 90 por 100 del coste unitario de referencia del servicio. A dichos efectos, se fijará anualmente en la ley de presupuestos de la Generalitat el coste unitario de referencia del servicio residencial.

Por otro lado, la Ley 10/2015, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat y modificó la Orden 21/2012 de 25 de octubre de la Conselleria de Justicia y Bienestar Social, para anular los recortes sociales en materia de copago e introducir las mejoras en materia de aportación del usuario comentadas arriba

<sup>19</sup> Decreto 62/2017, de 19 de Mayo, por el que se establece el procedimiento para reconocer el grado de dependencia a las personas y el acceso al sistema público de servicios y prestaciones económicas (DOGV, nº 8061, 13-06-2017) (Arts. 33 y 34)

### 2. Acuerdos de acción social o Concierto social en la C. Valenciana

En un apartado anterior hemos repasado la situación normativa de las CCAA en materia de acción concertada. La C. Valenciana ha sido una de las últimas en apuntarse a este tipo de cambios normativos. Eso le ha dado la ventaja de contar con las experiencias previas de otras CCAA. Por este motivo comprobamos que el contenido de la regulación que vamos a comentar es similar a la implantada en otras Comunidades como Aragón, Murcia o Baleares.

La Generalitat Valenciana a través de la Ley 13/2016 de medidas fiscales<sup>20</sup> ha reformado la Ley 5/1997, de 25 de junio, de servicios sociales con objeto de cerrar el marco normativo que guíe la futura gestión contractual y de conciertos de la Generalitat. Esta reforma conducirá asimismo a un cambio definitivo en el modelo de financiación de las residencias en la C. Valenciana. Recordamos que la Generalitat para gestionar los servicios sociales operará con las entidades con ánimo lucro a través de los contratos públicos con cláusulas sociales, pero con las entidades sin ánimo lucro a través de los acuerdos de acción concertada.

Como hemos comentado antes, la Generalitat Valenciana ha publicado el Decreto 181/2017 que desarrolla la acción concertada para la prestación de servicios sociales en el ámbito de la Comunidad Valenciana. Con esta norma las entidades sin ánimo de lucro se registrarán y financiarán por los acuerdos de acción concertada y ya no por las subvenciones.

Finalmente, solo recordar que la Generalitat Valenciana ya implantó la normativa sobre acción concertada a aplicar en los servicios sanitarios. Por lo que ya se tiene experiencia sobre cómo regular en este ámbito por parte Generalitat<sup>21</sup>.

A continuación comentamos las principales novedades en relación con la propuesta de regulación de la Generalitat sobre la acción concertada en los servicios sociales.

En primer lugar se debe clarificar la terminología a utilizar en la regulación. (Existen varios términos según figura nº 3). La Generalitat emplea el término general de Acción concertada, para luego hablar de los Acuerdos de acción concertada, y finalizar comentando el uso de un documento formal que se llama Concierto social.

Los principios que rigen estos acuerdos son los siguientes: Subsidiariedad, Solidaridad, Igualdad, Publicidad, Transparencia, No discriminación, y Eficiencia presupuestaria.

Por éste último principio se establece el modo de financiación de las entidades del tercer sector en el ámbito residencial a partir de tarifas máximas o módulos, que cubrirán como máximo los costes variables, fijos y permanentes de prestación del servicio, sin incluir el beneficio.

Es importante señalar las obligaciones de tipo administrativo/económico a cumplir por las entidades sin ánimo lucro para acceder a la acción concertada. La Generalitat exige a las entidades en la fase licitación: disponer de acreditación administrativa; disponer certificado calidad del centro; acreditar titularidad del centro; cumplir con obligaciones tributarias; memoria técnica; relación de profesionales y personal de atención directa; inscripción en registro oficial de entidades del tercer sector; inscripción en registro oficial de residencias.

Además, para valorar a las entidades y finalmente efectuar la selección se consideran las siguientes condiciones o criterios de selección:

<sup>20</sup> Capítulo IX, artículos: 36, 37 y 38

<sup>21</sup> Decreto Ley 7/2016, de 4 de noviembre, del Consell sobre acción concertada para la prestación de servicios a las personas en el ámbito sanitario (DOGV, nº 7914, 10-11-2016).

- Implantación de la entidad en la localidad donde se preste servicios
- Años de experiencia acreditados en ese servicio
- Valoración de los usuarios servicios
- Certificaciones calidad
- Continuidad en la prestación servicio
- Demostración trabajo desarrollado en ámbito comunitario
- Arraigo de la persona en el entorno atención
- Buenas prácticas sociales y de gestión personal
- Otros que determine la Administración

Al examinar de cerca estas condiciones surgen algunas dudas sobre su verificación y valoración por la naturaleza de la condición a cumplir. Por ese motivo creemos que algunos de los criterios de selección deberían desarrollarse con más detalle. Por ejemplo, definir el grado implantación de un centro; o la demostración del arraigo; también se debería definir la que se entiende por buenas prácticas o gestión de personal. Principalmente porque todos estos aspectos pueden ser parte de los indicadores de calidad que deberían cumplir y se pueden crear confusiones o solapamientos entre condiciones/obligaciones. La Generalitat sólo puntualiza en la resolución del borrador de decreto que respecto a la calidad de los servicios se fijarán las condiciones materiales y técnicas, y de ratios de personal por la normativa del sector. Por tanto, se deja abierta la posibilidad de imponer actuaciones de mejora para garantizar la calidad de los servicios en el futuro.

No se imponen criterios de tipo económico como el demostrar la solvencia financiera, o de control del manejo de información sobre pagos con proveedores y asalariados. Consideramos que estos criterios son importantes para acabar con situaciones fraudulentas o de riesgo financiero. Por supuesto son un de tipo de criterios a exigir también a las empresas con ánimo lucro, por el mismo motivo.

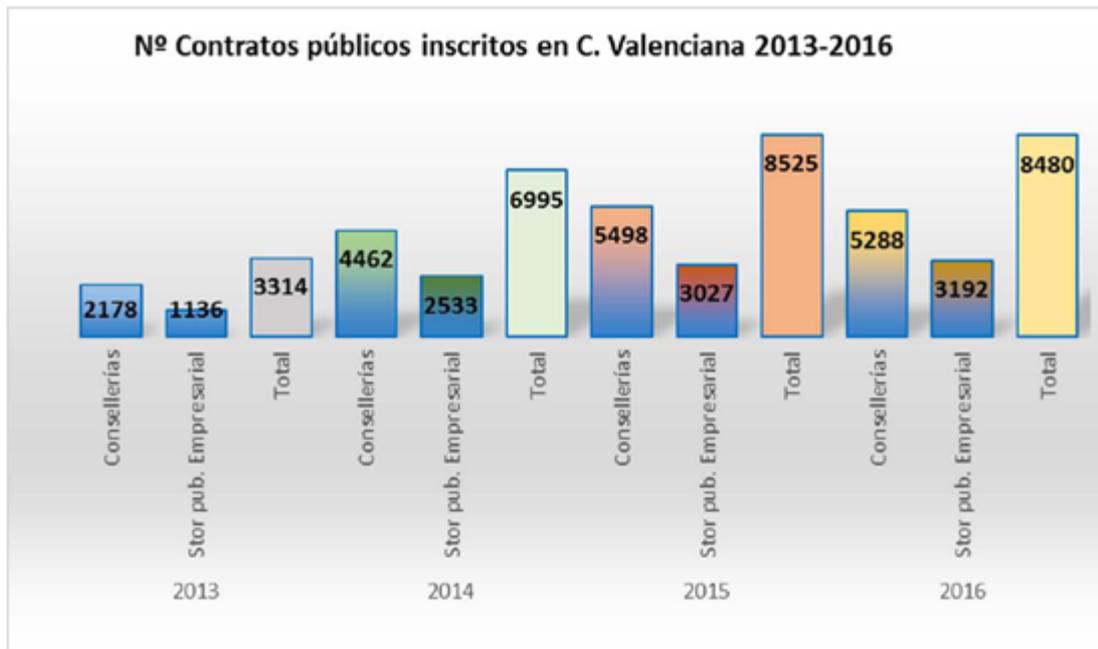
## C. Posibles efectos:

### 1. Sobre la eficiencia

Creemos que es posible que los cambios normativos propuestos por la Generalitat ocasionen ciertos efectos sobre aspectos relacionados con la eficiencia como en los modos de contratar, la competencia empresarial, el uso de los precios, la concentración empresarial, etc.

\* **Efectos sobre la evolución de las características y modos de contratación pública de la Generalitat.** Los actuales cambios en las normativas de contratos públicos de la Comunidad Valenciana sobre nuevas cláusulas sociales y nuevos procedimientos tramitación y adjudicación todavía no evidencian sus efectos en los datos que proporciona la Generalitat Valenciana sobre contratos públicos. De momento solo tenemos disponibles datos hasta 2016. El gráfico nº 1 muestra que el número de contratos públicos inscritos durante este periodo va en aumento, sobre todo porque las Consellerias han empleado más estos instrumentos de gestión que el sector público empresarial.

Gráfico nº 1: Nº contratos públicos inscritos en C. Valenciana, 2013-2015.



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

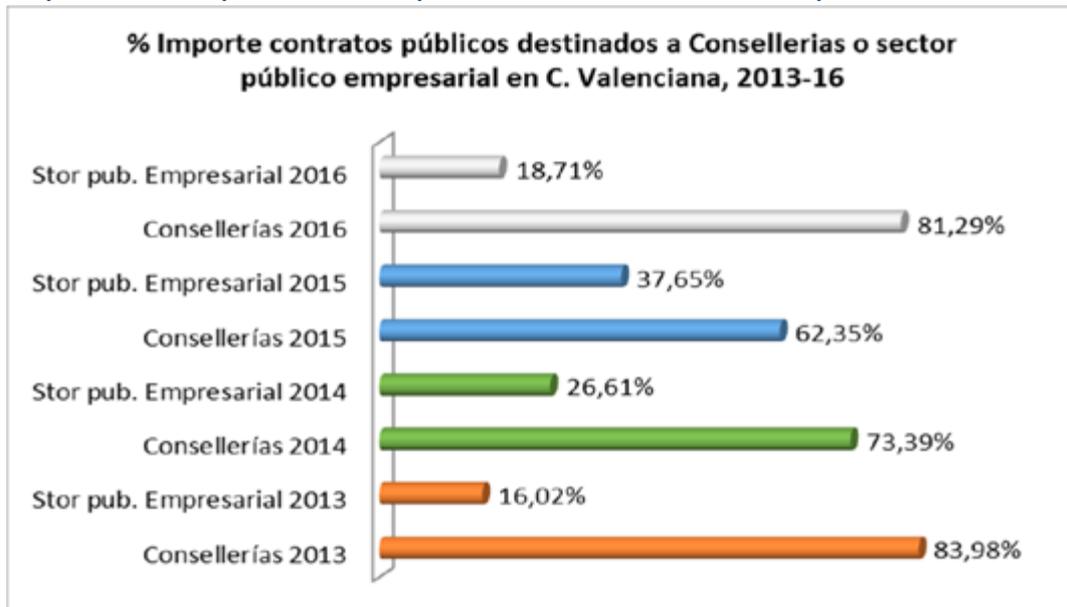
Por otro lado, también se observa que ese crecimiento se concentra en contratos de tipo menores (de pequeña cuantía) frente a los no menores (grandes cuantías > 50.000€) ya que suponen, en número, sobre el 80% de los contratos celebrados. Sin embargo, otra tendencia a destacar es que el importe de esos contratos ha ido descendiendo con los años. Y que el importe total de los contratos celebrados por las Consellerías ha ido disminuyendo mientras que en el sector público empresarial ha aumentado (ver tabla nº 6 y gráfico nº 2). En esencia, desde 2013-16, las Consellerías contratan más a través de contratos menores (de pequeña cuantía), pero al final el importe total gastado ha descendido.

Tabla nº 6: Variación valor importe total de los contratos públicos en C. Valenciana, 2013-2016.

AÑOS	IMPORTE (€)	Variación %
2013	1.089.237.135	
2014	775.748.911	-29%
2015	659.985.861	-15%
2016	711.748.632	8%

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

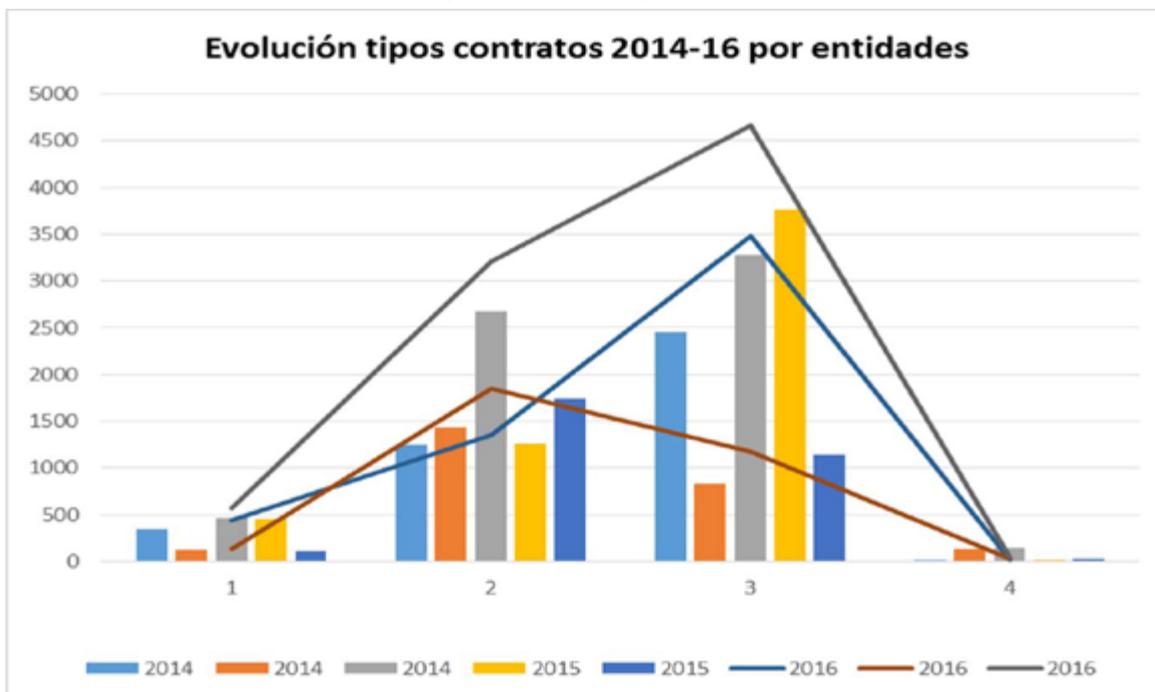
Gráfico nº 2: % Importe contratos públicos inscritos por Consellerías o Sector Público Empresarial en C. Valenciana, 2013-2016.



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

Si tenemos en cuenta el tipo de contratos públicos según la anterior ley de Contratos Públicos (RDL 3/2011) los más abundantes son los de suministros contratados por las Consellerías y luego los de servicios contratados por el sector público empresarial (ver gráfico nº 3).

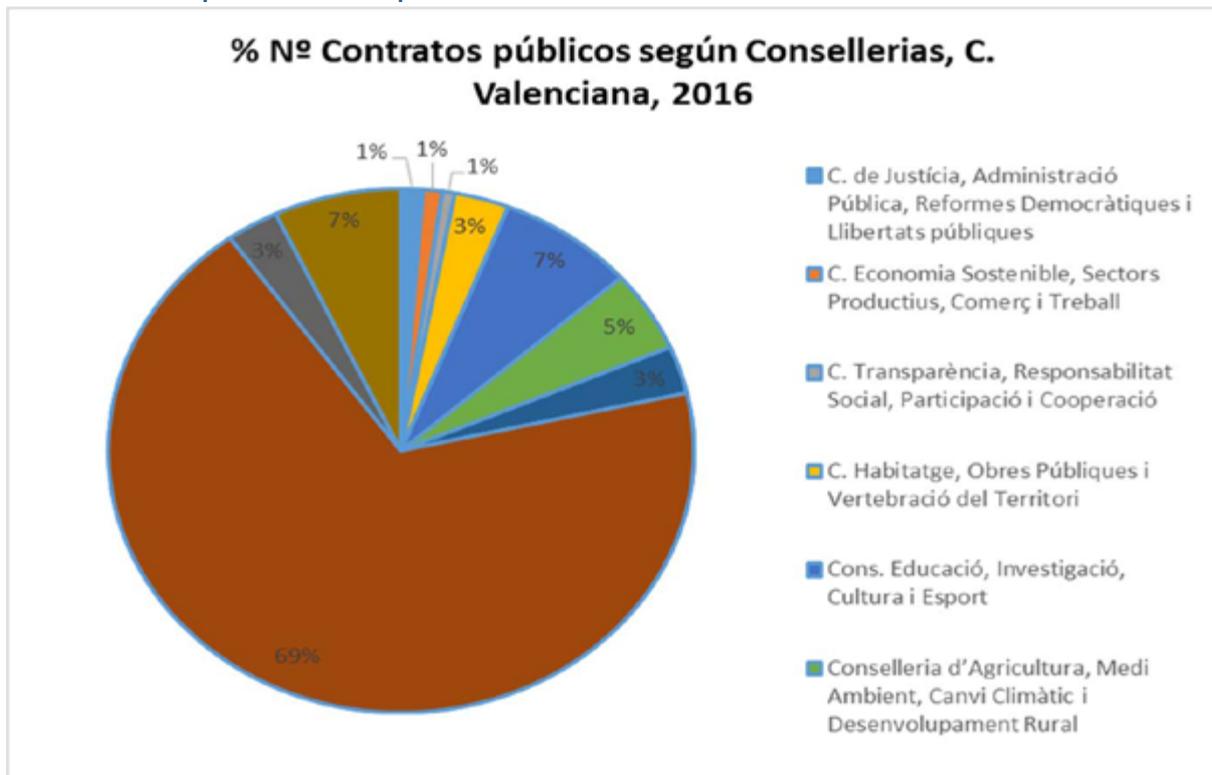
Gráfico nº 3: Evolución nº de contratos públicos según tipo contrato y entidades en C. Valenciana, 2014-2016.



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

Al analizar el número contratos según Consellerías nos damos cuenta que las relacionadas con la sanidad pública, servicios sociales, educación e infraestructura son las que más inscriben contratos públicos (ver gráfico nº 4). También observamos que esta tendencia no ha variado desde 2013 y que el partido político en el poder tampoco les ha afectado (hubo cambio gobierno en la Generalitat en 2015).

Gráfico nº 4: % Contratos públicos inscritos por Consellerias en C. Valenciana 2016.



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

En resumen, la evolución de la contratación pública durante 2013-16 indica un periodo de leve repunte porque se contrata más en total por parte de las Consellerias, y las Consellerias que más contratan siguen siendo las mismas (sanidad, servicios sociales, educación), empleando el mismo tipo de contratos (suministros y servicios), aunque usando más contratos menores y de importes también más bajos.

Creemos que, aunque haya habido un cambio político en 2015 que ha afectado a las Consellerias (la Conselleria Bienestar Social traspasa sus competencias a la Vicepresidencia y Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas) y que desde entonces se están cambiando normativas que afectan a la contratación pública, la tendencia a emplear los contratos públicos como modo de operar con terceros seguirá en el futuro por la misma línea. Es decir, no tendremos grandes cambios en las cifras totales de volumen contratos (salvo la agregación de los datos de la acción concertada, que antes eran subvenciones). Sí cambiaran los tipos contratos, dándose más del tipo servicios que ahora. Y lo que sí debe cambiar son los datos relativos a los modos de tramitar y publicar (sobre eso no se dispone todavía información en la actualidad). Y por último, que crezcan un poco más los contratos públicos entre administraciones públicas pues el nuevo gobierno valenciano apuesta por fortalecer la gestión directa<sup>22</sup>.

\* **Efecto sobre la competencia entre las entidades.** En el 2017 con las adjudicaciones de contratos públicos a empresas privadas la Generalitat buscaba generar más competencia entre las empresas, al facilitar la entrada de nuevas empresas.

Tras lo sucedido en los últimos meses con la convocatoria oficial de plazas concertadas existen dudas sobre si se ha generado competencia entre los operadores. Estas son las razones:

<sup>22</sup> Así es como se desprende del borrador del nuevo texto de la Ley de Salud pública. Resolución de 7 de abril de 2017, del subsecretario de la Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública, por la que se somete al trámite de información pública el borrador de anteproyecto de ley, de la Generalitat, de modificación de la Ley 10/2014, de 29 de diciembre, de la Generalitat, de Salud de la Comunitat Valenciana. (DOGV, 8020, de 12-04-2017).

## Envejecimiento en red

En la convocatoria de licitación se ofrecían 3300 plazas a través de 13 lotes que se asignaban según áreas de servicios sociales y con un tipo de contrato adaptado a las Directivas Europeas. Ante estas condiciones, los datos sobre la adjudicación provisional indican que se han presentado 31 empresas a la convocatoria (un número superior al de anteriores convocatorias amplias de licitaciones plazas, como en el Plan de Accesibilidad Social, al que solo acudían 13 empresas). Y también se han incorporado empresas privadas nuevas, que anteriormente no lo solicitaban y algunas que no formaban parte de los contratos de accesibilidad<sup>23</sup>

Esto podría indicar que se amplía ligeramente la oferta de operadores privados.

Sin embargo, los resultados provisionales de la adjudicación también muestran que un reducido número de empresas (las mismas que se acogieron al antiguo programa de Accesibilidad Social) todavía dominan la oferta de plazas porque se les ha adjudicado el 56% de las plazas<sup>24</sup>. (Ver los datos provisionales en tabla nº 7)

Y, por último, en la convocatoria se han quedado por adjudicar 434 plazas (un 13% de las 3300 plazas a adjudicar). Es extraño que ofreciéndose plazas por parte de la Administración y existiendo demanda por parte personas mayores de este tipo servicios se queden plazas por adjudicar. Podríamos pensar se debe a:

- que no es un negocio rentable para las empresas (los precios plaza día son bajos frente al coste real plaza) y por tanto no quieren concursar. Solo podrán aquellas con mejor situación financiera y con más recursos.
- o que existe falta de capacidad o interés de las empresas valencianas de este sector por cumplir las condiciones sociales que se exigen en los nuevos contratos públicos.

Tabla nº 7: resultados provisionales de la adjudicación convocatoria 3300 plazas

<b>Situación empresa</b>	<b>Nº Centros</b>	<b>Nº Plazas</b>	<b>% Total plazas adjudicadas (3300-434: 2866)</b>
Ligadas a anterior programa de Accesibilidad Social	4	1830	56%
	8	812	24,20%
Nuevas empresas entrando en contratos	13	223	6,77%
<b>PLAZAS NO CUBIERTAS</b>		<b>434</b>	<b>13% PLAZAS INICIALES</b>

Fuente: elaboración propia

A pesar de la adjudicación provisional, la Generalitat decidió paralizar el proceso de adjudicación de algunos lotes porque estaba pendiente la resolución de los tribunales por la impugnación de varias empresas que solicitaron plazas<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> Pitarch S. "Un grupo belga compra a un fondo el 85 % de la Saleta-Geroresidencias por 70 millones

La empresa valenciana gestiona 20 centros concertados y públicos con la Generalitat y factura 39,4 millones". Levante. 19-07-2016. Useros, V. "Las 22 residencias que impulsó la familia Cotino se ponen a la venta". El Mundo. 20-06-2016

<sup>24</sup> Datos según prensa: Useros, V. "El 'modelo Oltra' consolida el 'modelo Cotino' de residencias". El Mundo. 06-02-2017. Ros, M. "Oltra desbloquea en un año 636 plazas concertadas que blindaron Cotino y Blasco". Levante. 09-05-2017

<sup>25</sup> Resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales. Recurso nº 155/2017 C. Valenciana 23/2017 Resolución nº 283/2017; Resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales Recurso nº 209/2017 C. Valenciana 31/2017 Resolución nº 337/2017; Resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales. Recurso nº 217/2017 C. Valenciana 34/2017 Resolución nº 398/2017

## Envejecimiento en red

Por último, la Generalitat deberá hacer cumplir la sentencia que declara nulas las últimas adjudicaciones del Plan Accesibilidad. Esto implicaba decidir sobre continuar o no con la financiación de las residencias afectadas por la sentencia. Paradójicamente, estas empresas cuando optaron por el pliego adjudicación 3300 plazas obtuvieron plazas. La Generalitat ante tal contradicción paralizó el proceso de adjudicación y ha regularizado las plazas de 636 personas afectadas para no perjudicar a esas personas por todo este proceso<sup>26</sup>. En estos momentos todavía se está a la espera de la adjudicación final, con los correspondientes efectos paralizantes de la actividad en este sector.

\* **Efectos sobre los precios.** Los precios ya no son la única condición importante para la adjudicación de los contratos públicos. También se exigen cláusulas sociales (que ya hemos comentado anteriormente).

¿Qué pasa con la calidad de los servicios? De momento no se indica cómo las empresas deben demostrar la calidad de los servicios. No existe un sistema de estimación calidad servicios residencias y de general aplicación por parte de las empresas del sector en la C. Valenciana.

¿Estamos ante un movimiento de la eficiencia económica hacia la eficiencia social? Sí, pero en sus inicios.

\* **Efectos sobre la concentración y reagrupación empresarial.** En los últimos años se está produciendo a nivel nacional y de la C. Valenciana una reagrupación y concentración empresarial en el sector residencial. Se han producido nuevos movimientos de compras y ventas de empresas de este ámbito, y que han movido grandes cantidades de dinero. En estos dos últimos años es de destacar la compra de Novartis por SAR-Quavita y, o el caso de Geroresidencias-La Saleta comprada por Arbonea, etc. Existe un cambio de propietarios familiares y locales hacia grandes empresas nacionales e internacionales. Y por otro lado, un cambio de empresas con capitales derivados de la construcción o de fondos de inversión a empresas con capitales procedentes del ámbito geriátrico y con mayor experiencia.

Tabla nº 8: Detalles operaciones ventas empresas sector residencial de la C. Valenciana, 2015-2017.

Operación		Datos del vendedor			Datos operación	
Vende	Compra	Nº centros	Nº plazas	Nº empleados	Tiempo	Importe (millones €)
Novartis –filial Constructora OHL-	SAR-Quavita (200000 plazas res en España)	11 residencias + Cto dia + teleasistencia+ ayuda domicilio	1540 pl. res + 339 Cto dia + 622 teleas + 939 ay. dom	1234	2015	50
Geroresidencias-La Saleta	Armonea 82 centros Belgica. 6000 empleados)	28 residencias Cto día + Ayuda Domicilio	3000	1800	Julio 2016	70
Savia-Gerocentros		22 centros			En proyecto venta desde julio 2016	98

Fuente: Elaboración propia

26 EFE, "Català acusa a Oltra de tener 3.300 plazas de residencias sin contrato", Levante, 09-06-2017

## Envejecimiento en red

Se teme por parte de la Generalitat la formación de un oligopolio o un pequeño grupo empresarial que controle el mercado residencial. Por ese motivo entre las nuevas exigencias sociales/económicas de los contratos públicos se estudia la implantación de cláusulas antimonopolio en los contratos públicos.

A pesar de los esfuerzos de la Generalitat, curiosamente, la concentración persiste y empeora. Como hemos comentado arriba,

a) continúa existiendo concentración del negocio residencial, pues solo 4 empresas se han llevado el 56% de las plazas de la convocatoria (Ver tabla nº 7).

b) El resultado de la última adjudicación de plazas residenciales pone en manos de la empresa de residencias más polémica de la C. Valenciana un mayor número de plazas; es decir, se le adjudican en 2017 más plazas que tenía con el programa de Accesibilidad Social previo (y por el que fue motivo de litigio).

\* **Efectos en funcionamiento de las entidades sin ánimo lucro.** Las entidades sin ánimo de lucro con los conciertos sociales han ganado en regularidad y seguridad financiera (los conciertos se firman para 4 años y son prorrogables a 10 años) lo que les permitirá mejorar su uso de los recursos materiales y personales.

Y también, las entidades sin ánimo lucro al usar la acción concertada disminuirán el uso de su tiempo en trámites burocráticos pues ya no serán con carácter anual sino cuando acaben los conciertos sociales.

\* **Efectos sobre la lista de espera y la gestión del Sistema Dependencia.** La prestación vinculada garantizada busca que la gestión de la lista de espera de entrada en residencias se reduzca y con ello se agilicen los trámites del Sistema Dependencia. Por eso se piensa mejorará el uso de los recursos asistenciales y la satisfacción de los usuarios. Recordemos que la C. Valenciana estaba situada al final de la cola de las CCAA en materia de gestión del Sistema Dependencia y de los servicios sociales en general (Asociación Directores y gestores servicios sociales 2016a, 2016b, 2017).

De momento se comprueba que en el último año en la C. Valenciana se ha producido un leve cambio en la evolución de los servicios residenciales y de las prestaciones vinculadas. Se comprueba un leve descenso en el uso de las residencias y un leve ascenso de las prestaciones vinculadas concedidas (no sabemos si el IMSERSO incluye aquí también las PVG). Lamentamos no tener información sobre evolución PVG. No existe información oficial a nivel nacional o regional sobre las PVG (Ver tabla nº 9).

**Tabla n.º 9: Evolución de la atención en residencias y prestación vinculada servicios en C. Valenciana en el último año (diciembre 2016 – diciembre 2017)**

Total C. Valenciana				
	Atención residencial		Prestación vinculada servicio	
	Nº	%	Nº	%
31 dicbre 2016	10.507	18,88	6.070	10,71
31-ene-17	10.352	18,53	6.170	11,04
28-feb-17	10.347	18,38	6.138	10,90
31-mar-17	10.317	18,22	6.278	11,09
30-abr-17	10.411	18,11	6.615	11,51
31-may-17	10.375	17,79	6.812	11,68
30-jun-17	10.283	17,29	7.074	11,89
31-jul-17	10.293	16,78	8.778	14,31
31-ago-17	10.365	16,80	9.060	14,68
30 Septiembre 2017	10.315	16,64	9.108	14,69
31-oct-17	10.276	16,47	9.504	15,23
30 Novbre 2017	10.513	16,52	9.713	15,26
31-dic-17	10.586	16,32	10.001	15,42
<b>Diferencias en 1 año</b>	<b>+79</b>	<b>-2,56</b>	<b>+3.931</b>	<b>+4,29</b>

Fuente: IMSERSO, Información estadísticas sobre SAAD y elaboración propia.

Creemos que aunque el servicio de atención residencial disminuye se compensa con el mayor uso de la PVS, que es más ágil de aplicar y se adjudica mayoritariamente para plazas en residencias.

Asimismo, existe un leve alivio en la lista espera de la C. Valenciana. Sobre un 30% menos de valencianos dependientes esperando por el servicio al que tenía derecho. (Ver tabla n.º 10). No sabemos si este efecto es debido a la PVG, pero sí creemos que la agilización de trámites derivada de gestionar este instrumento puede estar aliviando la lista espera, al menos en residencias.

**Tabla n.º 10: Evolución lista espera en C. Valenciana en últimos 9 meses (diciembre 2016 – diciembre 2017)**

Total C. Valenciana			
	Total personas beneficiarias con derecho prestaciones	Total personas beneficiarias con prestaciones	Lista espera : personas desatendidas-atendidas
31 dicbre 2016	68.169	51.564	16.605
31-ene-17	68.495	51.840	16.655
28-feb-17	68.763	52.338	16.425
31-mar-17	68.290	52.740	15.550
30-abr-17	68.487	53.663	14.824
31-may-17	68.380	54.570	13.810
30-jun-17	69.684	55.787	13.897
31-jul-17	70.058	57.705	12.353
31-ago-17	70.810	58.128	12.682
30 Septiembre 2017	70.957	58.475	12.482
31-oct-17	71.767	58.913	12.854
30 Novbre 2017	72.544	60.204	12.340
31-dic-17	73.114	61.488	11.626
<b>Diferencias en 1 año</b>	<b>+4.945</b>	<b>+9.924</b>	<b>-4.979</b>

Fuente: IMSERSO, Información estadísticas sobre SAAD y elaboración propia.

### 2. Sobre la equidad

Los efectos sobre la equidad que generan los cambios normativos de la Generalitat apuntan a:

- \* **Efecto homologación del trato financiero entre entidades del sector residencial.** Normalización de trato entre todos los agentes proveedores de servicios. Ya en el 2016 la Generalitat aprobó el mismo precio plaza día para todas las residencias (53,30€), a excepción de otro precio mayor para las que tuvieran enfermería 24h. Esto trajo una equiparación de trato financiero entre todos los oferentes servicios. Pero, también las nuevas normativas sobre acción concertada equiparan la gestión de los servicios de las entidades sin ánimo lucro con el resto de empresas pues el concierto social les garantiza un acuerdo de 4 años de actividad concertada prorrogable a 10 años, y a ambos tipos de entidades se les exige el cumplimiento de cláusulas sociales.
- \* **Efecto financiero sobre los mayores dependientes y solicitantes de prestación económica.** La prestación vinculada garantizada es una ayuda económica que permite equiparar la situación de usuarios mayores de residencias que sí cuentan con plazas públicas con quienes no porque la que les adjudicaron estaba más allá de los 20km de su casa. En ese sentido según vemos en el siguiente gráfico esa situación entre ambos tipos usuarios se equipara puesto que la financiación recibida por los solicitantes prestación se acerca mucho a las cantidades que se abonan a los centros concertados por precio plaza día por parte de la Generalitat (53,30€/día 1599€/mes), y también comprobamos que favorece a las personas con menores rentas, según sea el coste real de la plaza. (Ver Gráfico nº 5)

Ejemplo:

A) Si el usuario accediera a una plaza pública o privada concertada cerca de su casa:

El usuario paga: cuota de la tasa de atención residencial a la Generalitat; pero la Generalitat paga a la residencia concertada un precio plaza día de 53,30€, o 1599€/mes

Para la Generalitat empieza a recibir más que a pagar de los usuarios por este motivo a partir de una capacidad económica del usuario (CEU) de 1850€/mes

B) Si el usuario está esperando plaza pública o concertada y al no haber plaza disponible a menos de 20 km de su casa, la Administración le ofrece la PVG:

La Generalitat paga al usuario PVG = 1500 - cuota de la tasa de atención residencial

El usuario paga: cuota de la tasa de atención residencial a la Generalitat;

La residencia recibe el PVG. No tiene garantizados los 1599€/mes,

La Generalitat tendrá que pagar más o menos en función del coste de la plaza y capacidad económica usuario. Si coste plaza es de 1500€/mes la Generalitat empieza a recibir más que a pagar de los usuarios por este motivo a partir de una capacidad económica del usuario (CEU) de 1750€/mes.

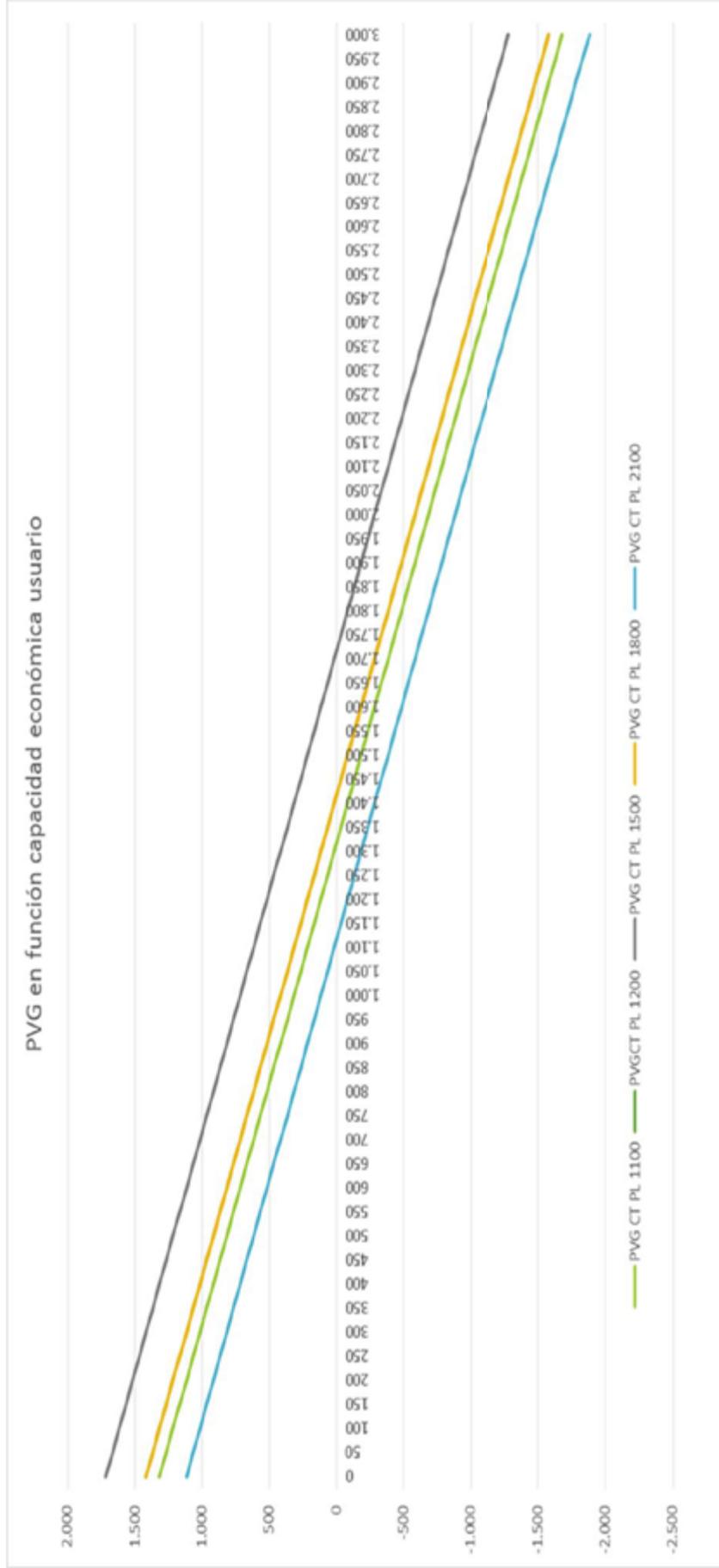
Estos 100 euros de diferencia que encontramos estriban en la diferencia entre el precio plaza día 1.599€/mes y el precio máximo del aplaza en PVG: 1.500€/mes. Casi se equiparan las situaciones.

# EnR?

## Envejecimiento en red

Nuevas vías de concertación social y sus efectos sobre las residencias de personas mayores en la Comunidad Valenciana

Gráfico nº 5: PVG en función capacidad económica del usuario y coste de la plaza, 2017. C. Valenciana



21

↓ RETOS  
PENDIENTES  
Y  
PROPUESTAS

### III. Retos futuros y propuestas

#### PROPUESTAS DE MEJORAS EN LA FINANCIACIÓN DE LAS RESIDENCIAS:

\* Una vez obtenida la igualación del trato financiero entre las entidades con y sin ánimo lucro conviene retomar la revisión de los precios plaza día que se administran en las adjudicaciones. Que todas las residencias reciban el mismo precio significa que todas prestan igual tipo de servicio, y eso sabemos que no es así. La variedad de usuarios en las residencias con diferentes patologías y necesidades obliga a un trato personalizado y, por ello, distinto. Eso conduce a que ciertas residencias tienen más intensidad de uso de recursos y ejecución de ciertos tipos actuaciones que otras. En otras palabras, que es preciso constatar la existencia de diversificación de servicios y, por ende, de su financiación.

Por eso abogamos por nuevas asignaciones de precios plaza día en residencias según tipo usuarios y especialización de los servicios en los centros<sup>27</sup>.

\* Si los nuevos conciertos sociales y contratos públicos siguen las nuevas directivas se puede llegar a situación ambivalente:

- Por un lado, beneficiosa para la sociedad porque se exigen cláusulas sociales y eso mejora el bienestar social e interno de la entidad. Aunque en particular para el bienestar de los residentes porque se exigen mejoras en la calidad de los servicios. Se estaría trabajando en la línea de generar el bien común a través de la generación de estrategias de colaboración público-privadas responsables socialmente.
- Por otro lado, contraproducente porque si el esfuerzo que se exige a los operadores privados (tanto con o sin ánimo de lucro) no viene acompañado de un empuje financiero, es decir, de un aumento de los precios en los contratos públicos/conciertos sociales podría darse la incentivación de la concentración empresarial (solo los más fuertes financieramente podrán asumir los costes de invertir en calidad con bajos precios), ya que la convocatoria de los contratos de plazas públicas se pueden quedar vacíos por la falta de interés privado en acceder a ellos dada la baja rentabilidad de la operación o lo inasumible financieramente para las entidades de aplicar las condiciones sociales establecidas. Esta circunstancia podría conducir a lo que algunos autores denominan el Estado "jeta" (es decir, un Estado que exige mucho pero paga poco).

Se trataría de buscar la posibilidad de conseguir con las colaboraciones público-privadas en el sector residencial que exista responsabilidad social privada pero también la responsabilidad "social" del Estado. Y esto sería posible con el mantenimiento de las cláusulas sociales y la aproximación de los precios de los contratos hacia los costes reales de los servicios. Por tanto, creemos que deberían subir los precios de base o bien buscar un mecanismo para acercar esos precios a la realidad mediante la diversificación de los mismos, es decir establecer precios en función de la especialización de los centros o de los perfiles de los usuarios.

\* Por otro lado, es necesaria la instauración de mecanismos de indexación de precios sobre plazas públicas de manera que los precios estén siempre actualizados y reflejen la variación de los precios vigente cada año.

\* Otra línea de financiación a mejorar se centra en la aportación financiera que procede de la asignación social tributaria, en concreto del IRPF. Después de la sentencia del Tribunal Constitucional sobre este tema se conoce una solución preliminar procedente del acuerdo en el Consejo Territorial del Sistema

<sup>27</sup> La Asociación de directores y gestores servicios sociales (2016c, pág. 25) ya hace tiempo viene defendiendo la diversificación servicios y la prestación vinculada a servicios, pero condicionada

## Envejecimiento en red

Dependencia. A finales de abril se llega al acuerdo de mantener un tramo autonómico y otro estatal sobre el 0,7% del IRPF, y mientras se crea una Comisión para estudiar posibles alternativas para el futuro.

### PROPUESTAS MEJORAS EN GESTIÓN/PRODUCCIÓN RESIDENCIAS:

\* Ante la incorporación de cláusulas sociales en los contratos públicos y acuerdos acción concertada, es urgente establecer una serie de medidas de obligado cumplimiento por parte de todas las empresas que opten a las licitaciones de plazas públicas. Nos referimos en concreto a:

a) La necesaria concreción de los criterios de estimación de la calidad de los servicios residenciales. En este caso se aconseja medir un conjunto de indicadores que especialmente tengan que ver con las actividades realizadas en los centros, y también con los resultados y consecuencias obtenidos de esas actividades<sup>28</sup>.

b) Es, por ejemplo, un indicador obligatorio a registrar la inexistencia de restricciones físicas o sujeciones mecánicas sobre los usuarios o certificados de eliminación de estas sujeciones, y por supuesto, también de la eliminación de las sujeciones químicas.

Respecto a la prescripción farmacéutica en la residencias, no estamos convencidos que la nueva medida de la Generalitat de control de la medicación residencias en manos de una central de compras sea una medida eficiente. Sobre todo busca el ahorro en gasto farmacéutico y mejorar la accesibilidad fármacos, como evitar el abandono de estos usuarios sanitarios por la sanidad pública. Pero se olvida del papel fundamental de cada residencia como vehículo de la atención personalizada y de la “eliminación de las sujeciones químicas”, un aspecto que será mucho más complicado de obtener a través de este nuevo mecanismo centralizado de gestión farmacéutica.

c) Las cláusulas antimonopolio deben ser más eficaces que las estipuladas en 2017 puesto que no evitaron la concentración y, además, asignaron plazas a empresas de dudosa gestión. Creemos que mientras el mercado de este sector no sea más atractivo para todo tipo de empresas (pequeñas, familiares y grandes) como “nicho de empleo” y “de estable rentabilidad financiera” la competencia será pequeña porque solo empresas potentes en recursos optarán a los contratos. Y el efecto de las cláusulas antimonopolio pequeño o nulo. Y atraer nuevas empresas será difícil porque las nuevas directivas europeas y el modelo de atención personalizada van a exigir más condicionantes de calidad en los servicios a prestar. Para llegar a ese punto hace falta un cambio de visión o modelo en este sector empresarial. Y, desafortunadamente, estamos ante un sector que en su mayoría está todavía obsoleto en sus maneras de cuidar. Este es el mayor desafío futuro del sector residencias.

\* Si se quiere cambiar la inercia de las empresas de este sector tal vez los contratos y conciertos sociales deberían servir para potenciar a las empresas de residencias con carácter innovador a través de las cláusulas sociales que fomenten la modernización. Es muy necesario acelerar un cambio de modelo en servicios sociales hacia mayor diversificación de los servicios y focalizado en la atención personalizada.

<sup>28</sup> De momento el consejo interterritorial de la Dependencia ha aprobado estas medidas: Resolución de 11 de diciembre de 2017, de la Secretaría 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, que modifica parcialmente el Acuerdo de 27 de noviembre de 2008, sobre criterios comunes de acreditación para garantizar la calidad de los centros y servicios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. Pero son insuficientes. Se podrían recomendar las guías de calidad de la SEGG <https://www.segg.es/acreditacion.asp> así como las recomendaciones procedentes de la Fundación Avedis Donavedian: <http://www.fadq.org/?portfolio=tools-and-methodologies-to-assess-integrated-care-in-europe>

21

 REFERENCIAS

### IV. Referencias

Asociación directores y gerentes servicios sociales. (2016a). Alianza servicios sociales y sanitarios. El valor de lo público. Madrid: Asociación Estatal de Directores y Gerentes en servicios sociales.

Asociación directores y gestores servicios sociales. (2016b). Dictamen del Observatorio 2016. Evolución 2011-2015 de los datos básicos de gestión de la atención a la dependencia y costes de financiación del sistema por Comunidades Autónomas. Madrid: Asociación Estatal de Directores y Gerentes en servicios sociales.

Asociación directores y gestores servicios sociales. (2016c). XVI Dictamen del Observatorio de la Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de Dependencia. Madrid: Asociación directores y gestores servicios sociales.

Asociación directores y gestores servicios sociales. (2017). XVII Dictamen del Observatorio de la Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de Dependencia. Madrid: Asociación directores y gestores servicios sociales.

Ciriza, L. y Purroy, E. (2010). "La colaboración de las entidades de iniciativa social en la prestación de servicios sociales: análisis comparado de las leyes de servicios sociales". Revista Española del Tercer Sector, 14: 159-165.

Felber, C. (2012). La economía del bien común. Bilbao: Deusto.

Gimeno Feliú, JM. (2016). "Presente y futuro de la regulación de la modificación de los contratos del sector público". Jornada Sobre El Impacto de las Nuevas Directivas de Contratos de la Unión Europea en la Regulación de las Modificaciones de Contratos del Sector Público. 2 de mayo. Universidad de la Coruña

Jiménez Lara, A. y Rodríguez Castedo, A. (2009). La Economía Social y la atención a la dependencia. Propuestas para contribuir al desarrollo de los servicios de atención de la dependencia y a la generación de empleo estable y de calidad. Documento de trabajo 177/2012. Madrid: Fundación Alternativas.

Lazo Vitoria, X. (2016). El "Concierto social" tras las Directivas Europeas de contratación pública de 2014. Modelos autonómicos para la prestación de servicios a las personas. Jornada: La Prestación de Servicios Públicos por las entidades sociales como motor de transformación social. Pamplona, 21 de octubre.

Lesmes Zabalegui, S. (2010). Guía práctica para la incorporación de cláusulas sociales en la contratación pública. Granada: Diputación de Granada.

Martínez Fons, D. (2009). Cláusulas sociales, libre competencia y contratación pública. Documento de trabajo 153. Madrid: Fundación Alternativas.

Ministerio de Empleo y Seguridad Social. (2014). Estrategia española de responsabilidad social de las empresas. En: <http://observatoriorsc.org/estrategia-espanola-de-responsabilidad-social-de-las-empresas/>

Moreo Marroig T. (2017). "Reflexiones en torno a la contratación pública en España". Presupuesto y Gasto Público, 86: 39-55.

Martínez, T. (2017). Normativas reguladoras de los servicios ¿frenos o apoyos para la Atención Centrada en la Persona? En: <http://acpgerontologia.blogspot.com.es/2017/06/normativa-reguladora-de-los-servicios.html> [Consultada el 23 de junio 2017]

REAS Euskadi (Red de Economía Alternativa y Solidaria). (2010). Compra pública responsable. Cláusulas sociales, herramientas al servicio de la inserción socio-laboral. Bilbao: Diputación Foral de Álava.

## Envejecimiento en red

Tortosa Chuliá, MA. (2016). “La crisis y otros factores que empujan al replanteamiento de la atención a las personas mayores y dependientes en España. Revista española del Tercer Sector, 33: 91-110.

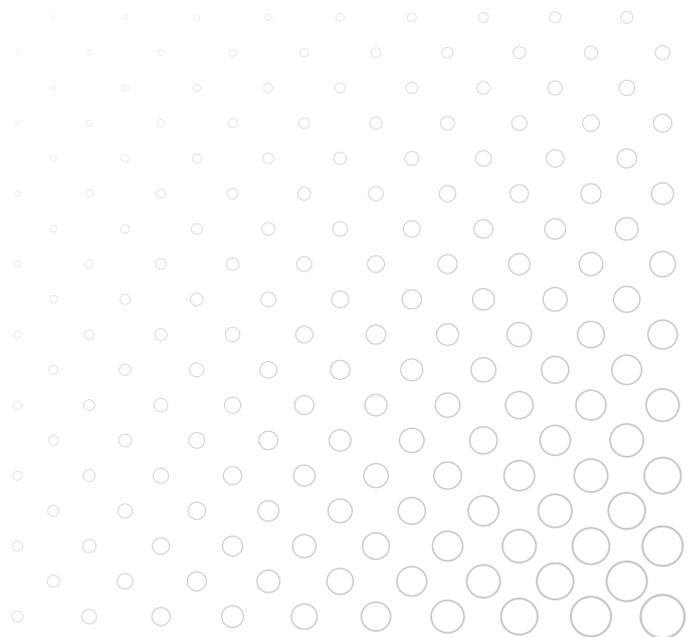
Tortosa Chuliá, MA; Fuenmayor Fernández, A. y Granell Pérez, R. (2017). “Instrumentos de financiación y gestión en residencias de personas mayores.” Informes Envejecimiento en red, nº 16. Madrid: CSIC.

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



# EnR?

Envejecimiento en red



### Los Informes Envejecimiento en red (ISSN 2340-566X)

son un producto del Laboratorio Envejecimiento en red, y publicados por el portal web del mismo nombre [[www.envejecimientoenred.es](http://www.envejecimientoenred.es)]. El Laboratorio forma parte del Departamento de Población del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC). Está integrado orgánicamente en el Instituto de Economía, Geografía y Demografía, Centro de Ciencias Humanas y Sociales (CSIC).

Los Informes son documentos elaborados con un objetivo de divulgación, abordándose cuestiones estadísticas, demográficas, sociales, sanitarias, 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). El portal *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.

### Informes *en red*

**Director:** Antonio Abellán García

**Redacción técnica y maquetación:** Isabel Fernández Morales, Pilar Aceituno Nieto, Alba Ayala García.

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

**Correo electrónico:** [enred@cchs.csic.es](mailto:enred@cchs.csic.es)

**Web:** [www.envejecimientoenred.es](http://www.envejecimientoenred.es)





# EnR?

