



**ESTUDIO
TERCER SECTOR
Y PROVISIÓN DE SERVICIOS
Prácticas europeas y lecciones para España**

Madrid, 14 de Septiembre de 2016

Autores: José Manuel Fresno y Cornelia Rauchberger



Hemos de asegurar el papel específico que tienen las entidades sin ánimo de lucro en los cuidados sociales y sanitarios, que se fundamenta en la solidaridad democrática y en los principios de reciprocidad. Se han de reconocer las condiciones económicas, legales y sociales para que se garanticen estos servicios con calidad, sostenibilidad, accesibilidad y asequibilidad. (Social Services Europe; plataforma que representa a 100.000 organizaciones sin ánimo de lucro que provén servicios sociales y sanitarios para promover la inclusión y la cohesión social en Europa http://www.solidar.org/IMG/pdf/sse_recommendations_to_new_ep_on_social_services.pdf).

Elaborado por:



fresno
the right link

ÍNDICE DE CONTENIDOS

Presentación..... 5

Resumen ejecutivo..... 6

Modelos y sistemas..... 7

Resistencia y viabilidad de los modelos..... 9

Las posibles consecuencias de la Directiva Europea de Contratación 12

Recomendaciones..... 13

BLOQUE I: PRÁCTICAS EUROPEAS 19

1. El Modelo Social Europeo y la provisión de servicios..... 20

1.1 Tercer Sector y provisión de servicios públicos..... 20

1.2 Enfoques y tradiciones 22

1.3 Debates recientes..... 24

1.4 Nuevos condicionantes..... 27

1.5 El caso Español..... 28

2. Modelos de participación privada en la provisión de servicios públicos en el ámbito social 31

2.1. Definiciones y conceptos relacionados 31

2.1.1. Servicio de interés general (SIG) 32

2.1.2. Servicio de interés económico general (SIEG) 32

2.1.3. Servicios sociales de interés general (SSIG)..... 33

2.1.4. Decisión sobre el interés económico de los servicios..... 34

2.1.5. El margen de decisión de los Estados miembros 36

2.2. Fórmulas frecuentes en la provisión de servicios..... 36

2.2.1. Contratación pública / Licitación 37

2.2.2. El sistema de acreditación (licencias y vales)..... 43

2.2.3. Presupuestos personales..... 48

2.2.4. Concesión 52

3. Tradiciones y prácticas de participación del Tercer Sector en la provisión de servicios públicos 56

3.1. Austria..... 58

3.1.1. Rol del Tercer Sector en la provisión de servicios 58

3.1.2. Modelos dominantes..... 58

3.1.3. Ejemplos..... 60

3.2. Alemania 63

3.2.1. Rol del Tercer Sector en la provisión de servicios 63

3.2.2. Modelos dominantes..... 65

3.2.3. Ejemplos..... 66

3.3. Suecia 67

3.3.1. Rol del Tercer Sector en la provisión de servicios 67

3.3.2. Modelos dominantes..... 68

3.3.3. Ejemplos..... 69

3.4. Italia	70
3.4.1. Rol del Tercer Sector en la provisión de servicios	70
3.4.2. Modelos dominantes.....	71
3.4.3. Ejemplos.....	71
3.5. Reino Unido.....	72
3.5.1. Rol del Tercer Sector en la provisión de servicios	72
3.5.2. Modelos dominantes.....	73
3.5.3. Ejemplos.....	74
BLOQUE II: LECCIONES Y PROPUESTAS PARA ESPAÑA	76
1. Apoyarse en la experiencia europea.....	78
2. Defender el argumentario con solidez	81
3. Promover el modelo de acreditación “concierto social”	84
4. Mejorar los sistemas de contratación pública	88
5. Desarrollar alianzas y sistemas de interlocución	94
Bibliografía y fuentes citadas	99
Anexo 1: Metodología del Estudio	102
Anexo 2: Lista de personas y organizaciones contactadas	105

Presentación

El Tercer Sector de Acción Social (TSAS)¹ juega un papel esencial en la provisión de servicios, especialmente cuando estos van dirigidos a personas vulnerables y a grupos de población que tienen necesidades específicas y en consecuencia requieren atención adaptada. Los modelos de participación del Tercer Sector en la gestión de servicios públicos que tenemos actualmente en España, no cuentan con un marco normativo adecuado y de colaboración entre administraciones y Tercer Sector se caracteriza por la inestabilidad, rigidez y falta de adecuación a las necesidades.

Las subvenciones no son una fórmula idónea en la que se pueda soportar la provisión de servicios de garantía pública; los convenios han ido perdiendo relevancia a lo largo del tiempo y cada vez son más difíciles de instrumentar; la manera en que se está articulando la contratación pública, conduce a una devaluación de los servicios, que va en detrimento de las personas destinatarias de estos.

En este estudio se describen modelos y prácticas europeas de participación de las entidades del Tercer Sector en la provisión de servicios públicos, que están funcionando de modo satisfactorio en otros países y de las cuales se puedan extraer pistas y lecciones para España. Además, propone una serie de recomendaciones operativas sobre cómo podemos mejorar el marco normativo y las prácticas actuales, en base a la experiencia de otros países y a partir de nuestra propia realidad.

La experiencia de los países analizados en este Estudios (Austria, Alemania, Suecia, Italia y Reino Unido), demuestra que en el marco de las normativas europeas y respetando los principios del Tratado de la Unión de transparencia e igualdad de oportunidades, es posible concebir distintas fórmulas, que estén pensadas desde la perspectiva de las respuesta que necesitamos dar a los problemas sociales y que no siendo exclusivas para el Tercer Sector, reconozcan el valor que este puede aportar en la provisión de servicios públicos y en consecuencia fomenten su participación activa.

Las limitaciones de los modelos actuales, junto con los retos a los que se enfrenta nuestra sociedad y los cambios normativos europeos y nacionales, crean el clima propicio para diseñar modelos más sólidos y estables de partenariado entre las administraciones y el Tercer Sector en la provisión de servicios; esto, no solamente redundara en beneficio de los ciudadanos, sino también en la mejora de las respuestas ante los retos sociales actuales y en una gestión más eficiente de los recursos públicos.

¹ A los efectos del presente informe para referirnos al Tercer Sector de Acción Social (TSAS) utilizaremos indistintamente los conceptos Tercer Sector, ONG, ONG de Acción Social y Entidades no Lucrativas o sin ánimo de lucro.

Resumen ejecutivo

El **objetivo** de este informe es identificar modelos y prácticas Europeas de participación de las entidades del Tercer Sector en la provisión de servicios públicos, que estén funcionando de modo satisfactorio en otros países de la Unión Europea y de los cuales se puedan extraer pistas y lecciones para España. En base a las experiencias analizadas y teniendo en cuenta el contexto de cambios normativos europeos y nacionales, se proponen cambios y mejoras que se deberían de aplicar en España.

Para ello se han analizado prácticas y fórmulas en funcionamiento en **cinco países**: Austria, Alemania, Suecia, Reino Unido e Italia. La selección de estos países ha venido determinada por dos criterios: por una parte se ha tenido en cuenta que representen distintas trayectorias y modelos en la implantación de los sistemas de bienestar; por otra, que cuenten con experiencias más avanzadas y consolidadas en los sistemas de partenariado entre administraciones y entidades sociales en la prestación de servicios públicos.

Del análisis realizado se obtienen las siguientes conclusiones:

- En todos los países analizados hay una participación activa de las entidades sociales en la prestación de servicios públicos y el Tercer Sector es considerado como una pieza clave en la producción y gestión del bienestar. Una buena coordinación y cooperación entre administraciones y Tercer Sector redundan en la calidad de los servicios.
- Los modelos por los que el Tercer Sector participa en la provisión de servicios públicos, vienen determinados por trayectorias históricas, opciones políticas, normativas, regulaciones, etc... En todo caso en cada uno de los países funcionan varios modelos simultáneamente, en función de los campos de actividad. La estabilidad es una condición fundamental para la garantía de los servicios.
- En el contexto de cambios normativos que estamos viviendo en el conjunto de Europa, hay dos prioridades para España: 1/ poner en marcha el modelo de acreditación “concierto social” que cuenta con larga trayectoria en otros países y ha demostrado ser un modelo que ofrece muchas ventajas en el ámbito de los servicios sociales. 2/ Mejorar el funcionamiento de los sistemas de contratación pública actuales, a partir de los cambios que se introducen en la Directiva europea.

Modelos y sistemas

Como resultado de la investigación, realizada en base a análisis de fuentes secundarias y entrevistas a expertos, hemos constatado que en los países analizados existen cuatro modelos, no excluyentes sino complementarios, que pueden ser de interés para España:²

- a. La **contratación pública/licitación**: Se trata de una figura ampliamente extendida en Europa y entre los países analizados está presente en Reino Unido, también en Italia y Suecia y en menor medida en Alemania y Austria. En este modelo, la administración pública “compra” en el mercado abierto (a empresas mercantiles y entidades no lucrativas), los servicios que quiere proveer; los criterios de selección son establecidos a priori y en la mayoría de los casos el precio es el criterio dominante, si bien los criterios de calidad y las cláusulas sociales se aplican con frecuencia. Las bondades de este modelo se suelen situar en la transparencia y el abaratamiento de costes y las críticas en el desajuste o falta de conexión entre beneficiarios, administración y proveedores del servicio. Todo parece indicar que es la fórmula tiende a crecer en el futuro. En España la Contratación Pública está regulada por la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP) y es una de las fórmulas de Contrato Administrativo de Gestión Servicios Públicos.³
- b. **Acreditaciones (licencias y vales)**: Se trata de una figura muy extendida en el ámbito de los servicios sociales y sanitarios especialmente en algunos países como Austria y Alemania (con alta presencia de entidades de la economía social y el sector no lucrativo), también en Italia y en mucha menor medida en Suecia. En este modelo, que en algunos aspectos es similar al sistema de conciertos español, es aplicado especialmente en el ámbito educativo, en el sanitario y recientemente por algunas comunidades autónomas en el ámbito de los servicios sociales;⁴ en esta fórmula, la administración pública acredita una serie de servicios a unas empresas u organizaciones que están en condiciones de proveer los mismos. Esta acreditación, habilita a las entidades para prestar dichos servicios y en consecuencia para que sean financiados públicamente cuando los usuarios acuden a los mismos. Este modelo, siempre ha de ser soportado en una Ley específica (por ejemplo en el ámbito sanitario o de la seguridad social) y es

² Excluimos de estos modelos las subvenciones y los convenios.

³ Artículo 8.1 de la Ley de Contratos del Sector Público, Texto Refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

⁴ Ej. [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, de 10 de abril de 2015, por el que se establecen los principios generales a los que se han de someter los conciertos sociales.](#)

definido como “triángulo social” (Alemania), por el equilibrio en la participación y toma de decisiones entre administración, beneficiario y proveedor: el beneficiario elige el servicio, el proveedor tiene autonomía en la prestación y la administración decide con quien concierta. Adicionalmente las bondades de este modelo se sitúan en la calidad, capacidad de adaptación y competencia, si bien no está exento de críticas relacionadas con la limitada concurrencia e igualdad de oportunidades y el riesgo de ocasionar pérdidas si no se cuenta con suficientes clientes o los precios del concierto son bajos; adicionalmente la posibilidad de elección por parte del usuario no siempre es posible si la oferta de servicios es limitada.

- c. **Presupuestos personales:** Se trata de una figura de creciente implantación en el ámbito de los servicios sociales y sanitarios especialmente en Reino Unido, Alemania y Austria y también en menor medida en Italia y Suecia; su crecimiento está relacionado con el movimiento en favor de la desinstitucionalización y también los argumento en favor de fomentar la posibilidad de elección de las personas. En este modelo se definen unas cuantías económicas, que los beneficiarios tienen derecho a recibir de las administraciones públicas por sus circunstancias personales (Ej. tener una minusvalía de grado x) o condiciones socioeconómicas; para el prestador de servicios es por tanto un modelo de financiación indirecta, pues el usuario compra libremente el servicio con el dinero que recibe de la administración; en cierto sentido se asemeja a los cheques servicio que funcionan en España. Las bondades del modelo se centran en la posibilidad de elección del usuario y en la complementariedad que puede tener con otras fórmulas. Las críticas vienen del lado de la debilidad financiera y el riesgo que implica la sustitución de servicios por prestaciones económicas. Este modelo está al alza en tiempos de crisis en los que las administraciones se ven forzadas a realizar ajustes presupuestarios.
- d. **Concesión:** Se trata de una figura que prácticamente no es usada en el ámbito de los servicios sociales, si bien se prevén excepciones en el marco de la nueva Directiva de Contratos de Concesión, incluido en el campo de la discapacidad. Mediante el sistema de concesión, la administración otorga a una entidad el derecho a explotar económicamente un servicio público y le da el derecho de vender el servicio en el mercado, es decir, cobrar por la prestación del mismo, en las condiciones previamente pactadas. En el caso español la concesión está regulada en la LCSP como una de las fórmulas de Contrato Administrativo de Gestión de Servicios Públicos (Art 277). Como concepto general, en el Derecho administrativo la concesión es un título otorgado por la Administración competente, gracias al cual un particular ejerce unas funciones o utiliza unos bienes que en principio están reservados a aquélla.

Las valoraciones sobre los modelos previamente descritos son heterogéneas y cada uno de ellos presenta ventajas e inconvenientes en función de los parámetros con los que se apliquen. Así, quienes operan en el modelo de acreditaciones, son férreos defensores del mismo y consideran que este tiene múltiples ventajas sobre el modelo de contratación, relacionadas con la libre elección, capacidad de adaptación, autonomía de la iniciativa privada, etc. Quienes están excluidos de este modelo, son más críticos con el mismo, arguyendo cierta discrecionalidad en las acreditaciones y deficiencias en su funcionamiento práctico.

En todo caso dejamos constancia de que **todos los modelos objetivamente son buenos y lo que les hace más o menos idóneos es la manera en que se aplican y su funcionamiento práctico.**

Resistencia y viabilidad de los modelos

Los modelos descritos previamente, se encuentran en la práctica totalidad de los países analizados en un **proceso de evolución y cambio** que viene determinado por los reajustes y “*recalibrajes*” en los sistemas de bienestar; ello implica la introducción de instrumentos de gestión pública que tienden hacia un cambio en la concepción de la estructura del sistema en base a la productividad, eficiencia y competencia. Además, influyen, sin duda, las posiciones ideológicas, la presión del mercado y las evaluaciones que se hacen del funcionamiento actual de los servicios. Es una incógnita por tanto, cómo van a evolucionar los modelos previamente descritos en el medio plazo.

La **evolución** de los modelos está también **condicionada** y lo estará aún más en los próximos años **por la normativa europea** y fundamentalmente por las consecuencias de transposición de la Directiva Europea de Contratación Pública.⁵ De las fuentes de información analizadas y las consultas realizadas a expertos, se puede deducir que, este proceso no está exento por el momento de confusión y ambigüedades; no obstante, hay una serie de elementos que son determinantes, que pueden tener influencias positivas o negativas y que describimos a continuación:

- a. Los principios de **transparencia, igualdad de oportunidades y libre competencia**, establecidos en el Tratado de la Unión Europea y en las reglas de funcionamiento del Mercado Interior, aplican a los modelos y prácticas que estamos describiendo. Como consecuencia de los mismos, desde las empresas mercantiles se defiende que todos los servicios públicos, de garantía pública o que cuenten con financiación pública, también en el ámbito social, tienen que respetar dichos principios. Esta posición se traduce de

⁵ Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014 sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE.

modo operativo en la normativa europea y en las respectivas normativas nacionales.

- b. **Los servicios dirigidos a las personas con discapacidad**, al igual que otros **muchos servicios con las personas vulnerables**, entran dentro de la categoría de “**servicios sociales de interés general**” que además de los servicios de salud, incluyen: a) Los sistemas legales y los sistemas complementarios de protección social, que cubren los riesgos fundamentales de la vida, como los relacionados con la discapacidad b) Los demás servicios esenciales prestados directamente a la persona que ejercen una función de prevención y de cohesión social, y aportan una ayuda personalizada para facilitar la inclusión de las personas en la sociedad y garantizar la realización de sus derechos fundamentales (entre ellos las actividades destinadas a garantizar la inclusión de las personas con necesidades a largo plazo debidas a una discapacidad o a un problema de salud).
- c. La mayoría de los **servicios a las personas con discapacidad**, al igual que **muchos servicios con las personas vulnerables** entran potencialmente dentro de la categoría de “**servicios sociales de interés económico**”, en consecuencia pueden ser considerados “**servicios sociales de interés económico general**” y por consiguiente funcionan por un régimen distinto que los servicios no económicos (Protocolo núm. 26 del Tratado de la Unión Europea) **y han de respetar los principios transparencia, igualdad de oportunidades y libre competencia**. Ha de tenerse en cuenta que el interés económico de un servicio puede aparecer a lo largo del tiempo; es decir, que puede ser que en un servicio concreto, en el pasado no hubiera otros proveedores y por lo tanto podría ser considerado de interés no económico, pero si con el tiempo hay proveedores con interés económico que pretenden actuar en ese servicio, este pasa a ser de interés económico; lo mismo puede ocurrir a la inversa.
- d. El **sistema de contratación pública/licitación**, está llamado a desarrollarse ampliamente en los próximos años hasta convertirse en el modelo dominante en muchos países. Este modelo, que cuenta con ventajas y desventajas objetivas respecto al modelo de acreditación, **puede ser más o menos ventajoso para el campo de la discapacidad para la inclusión social** y para el posicionamiento de las entidades respectivas en la prestación de servicios, dependiendo de las condiciones en las que se aplique el mismo y especialmente de la manera en que se transpongan, o no se transpongan determinadas disposiciones previstas en la Directiva Europea de contratación en cada país.
- e. El **sistema de acreditación (licencias y vales)**, que con tanta fortaleza ha contado en países centroeuropeos como Alemania y Austria, con

experiencia dilatada en el funcionamiento de los sistemas de bienestar social, y que tanta estabilidad ha dado al Tercer Sector en la provisión de servicios financiados públicamente,⁶ está siendo **sometido a escrutinio** en estos momentos. Es **muy probable que este modelo siga teniendo un peso muy importante** en los servicios sociales y en concreto en el campo de la discapacidad en el futuro, pero que a su vez sufra importantes reajustes que vendrán determinados por: a) La toma de conciencia por parte de las autoridades públicas de que los sistemas de acreditación están fuera del ámbito de aplicación de la Directiva Europea de Contratación Pública tal y como establecen los considerandos de esta. b) La clarificación de si el modelo de acreditación entra o no en la categoría de Ayudas de Estado de los Servicios de Interés Económico General (SIEC), en cuyo caso entrarían en juego otros elementos relacionados con la regla de “minimis” (si se acumula una ayuda superior a 500.000 Euros en tres años).⁷

- f. Los modelos basados en **presupuesto personales** que se están desarrollando en mayor o menor medida en todos los países analizados, **es previsible que sigan creciendo en los próximos años**, especialmente mientras continuemos en un contexto de austeridad en los sistemas de bienestar social. Las ventajas de los mismos están fundamentalmente en la capacidad de elección para los usuarios y en la flexibilidad que implican para las administraciones. Los inconvenientes están en el riesgo de sustitución de los servicios tradicionales por estos modelos, debilitando la red de protección. En consecuencia, cuando los presupuestos personales complementan otros servicios, su funcionamiento suele ser idóneo.
- g. Los sistemas de **Concesión es previsible que tengan poco desarrollo en el futuro** dado que prácticamente no se usan en el ámbito de los servicios sociales. Es importante recordar que la nueva Directiva Europea de Contratos de Concesión prevé excepciones incluido en el campo de la discapacidad. En la hipótesis de que las administraciones públicas tuviesen servicios propios que desean externalizar, o que ya tienen externalizados pero que desean cambiar el modo en que se gestionan los mismos, este modelo podría ser de interés para las ONG que actúan en el campo de la discapacidad y que aspiren a obtener la concesión de dichos servicios.

⁶ Recuérdese que en el modelo de acreditación operan indistintamente empresas mercantiles, entidades de economía social y ONG, dependiendo de campo de actividad, pero que en algunos campos en la práctica ha permitido en el pasado una posición dominante de las ONG.

⁷ En la sentencia Altmark, el Tribunal de Justicia mantiene que una compensación por servicio público no es constitutiva de ayuda estatal con arreglo al artículo 107 del TFUE siempre que se cumplan cuatro condiciones acumulativas.

Las posibles consecuencias de la Directiva Europea de Contratación

La Directiva Europea de Contratación Pública, aprobada en el 26 de febrero de 2014, que ha de trasponerse al ordenamiento jurídico de los Estados miembros como máximo el 18 de abril de 2016, conlleva una serie de cambios en los actuales sistemas de contratación. En la misma hay **aspectos especialmente sensibles que pueden jugar a favor o en contra** (dependiendo de que determinados artículos se incluyan o no en la transposición y de la manera en que se transpongan los mismos), de los servicios a las personas con discapacidad y a las personas en situación de exclusión, así como, la participación de las ONG en la prestación de los mismos:

Aplicación del régimen simplificado: de acuerdo a la nueva Directiva Europea, si el importe del contrato supera los umbrales definidos, es decir 750.000 Euros (umbral específico para los servicios sociales de interés económico), el proceso de contratación se ha de realizar a través de una licitación oficial que debe respetar las normas legales de transparencia, libre competencia e igualdad de oportunidades, tanto al nivel nacional como al nivel europeo. Si la cantidad es inferior, se pueden aplicar un régimen simplificado, no sometido a las mismas reglas. Los Estados miembros tienen la opción de transponer o no transponer este artículo en las normativas nacional correspondientes.

El Borrador de Anteproyecto de Ley del Contratos del Sector Público Español ha tenido en cuenta esta opción en el Artículo 22 (Contratos de Regulación Armonizada) “*Están sujetos a regulación armonizada los contratos de servicios cuyo valor estimado sea igual o superior a las siguientes cantidades... 750.000 euros, cuando se trate de contratos que tengan por objeto los servicios enumerados en el Anexo IV*”. La lista de posibles ámbitos a restringir en el caso del anteproyecto de Ley española es amplia y entre ellos se incluyen los servicios sociales, servicios de salud y servicios conexos, los educativos, culturales, sanitarios, etc. (anexo IV).⁸

Aplicación de régimen especial para talleres protegidos: La Directiva europea contiene un régimen especial para los talleres y empleos protegidos (*sheltered workshops*) que incluye a “personas con discapacidad” y “personas vulnerables”. La administración pública contratante puede aplicar la modalidad de **contrato reservado** con proveedores que sean talleres y operadores económicos cuyo objetivo sea la inclusión social y laboral de estas

⁸ Borrador de Anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público - 17 DE ABRIL DE 2015 <http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/NormativaDoctrina/Proyectos/Borrador%20Anteproyecto%20de%20Ley%20de%20Contratos%20del%20Sector%20P%C3%ABlico-%202017%20abril%202015.pdf>

personas y al menos el 30% de los empleados, operadores económicos o programas sean trabajadores discapacitados o en desventaja o puede disponer que esos programas se desarrollen en el contexto de programas de empleo protegido.

El Borrador de Anteproyecto de Ley del Contratos del Sector Público Español prevé la posibilidad de restringir determinados contratos públicos a talleres protegidos o que determinados contratos sean ejecutados únicamente en el marco de programas de empleo protegido (Artículo 20 y Considerando (36) DN y artículo 24 DC].⁹

Clausulas sociales: La nueva Directiva Europea prevé amplios márgenes para la aplicación de las cláusulas sociales porque establece que la «oferta económicamente más ventajosa» deberá de evaluarse desde la perspectiva de la «**mejor relación calidad-precio**». En la evaluación de la relación calidad-precio se incluyen elementos cualitativos, aspectos medioambientales y otros aspectos sociales vinculados a los servicios que se van a contratar. Es importante tener en cuenta que la trasposición de este artículo, no es obligatorio para los Estados miembros.

El borrador de Anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público recoge los criterios relacionados con las cláusulas sociales de modo muy limitado, restringiendo de esta manera las posibilidades de la Directiva europea, pues no prevé la aplicación de los mismos como “criterios de base” ni como “criterios cualitativos”, y solamente como “criterios de desempate para los casos en que, tras la aplicación de los criterios de adjudicación, se produzca un empate entre dos o más ofertas”. (Artículo 145).¹⁰

Recomendaciones

En este estudio se han analizado las fórmulas que se utilizan en distintos países por las administraciones públicas a la hora contar con la participación de la iniciativa privada en la provisión de servicios públicos, bien sea la empresa mercantil, las entidades de economía social o las organizaciones sin ánimo de lucro. Del análisis realizado, extraemos algunas conclusiones y enseñanzas y desarrollamos una serie de **propuestas operativas** que deberían ser tenidas en cuenta en el proceso de trasposición de la Directiva Europea, así como en el marco de las reformas normativas que se están llevando a cabo tanto a nivel nacional como a nivel autonómico.

De acuerdo a los casos y experiencias analizadas y teniendo en cuenta la normativa europea, cuando los servicios son de interés económico, como es el caso de muchos

⁹ Ibidem

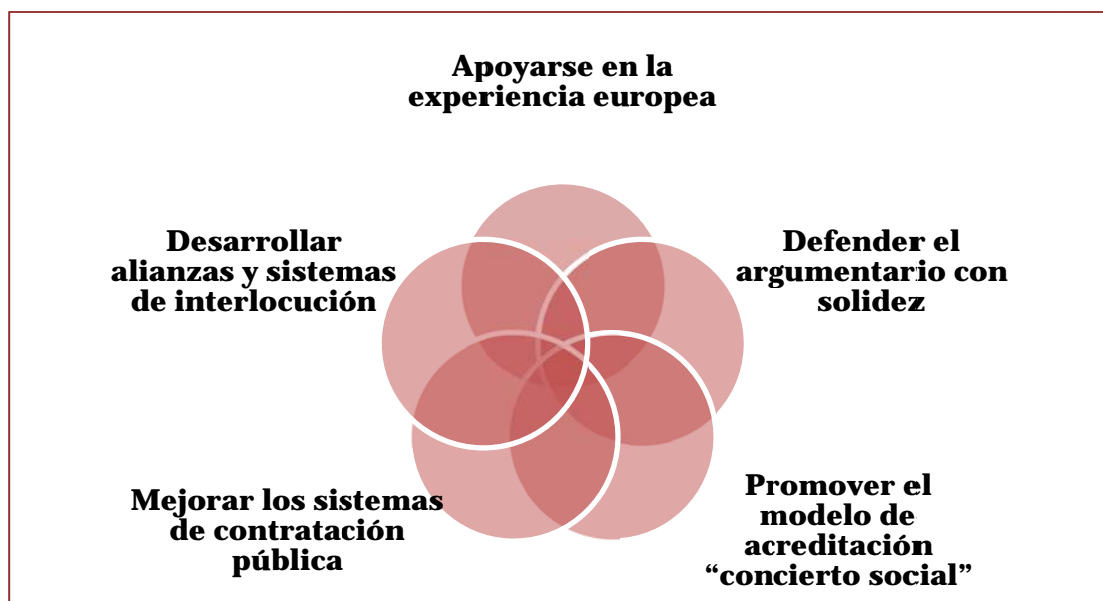
¹⁰ Ibidem

servicios sociales, **parece difícil mantener fórmulas de desarrollo de estos servicios exclusivas para el Tercer Sector** y en consecuencia que se excluya a las empresas mercantiles de la participación en la prestación de los mismos. Esto es así porque siempre que, o en aquellos servicios que, haya un interés “de mercado”, los servicios sociales además de ser “servicios sociales de interés general” también entran en la categoría de “servicios económicos de interés general”.

No obstante, esto no excluye que en el marco de las normativas europeas y teniendo en cuenta las distintas fórmulas que han sido analizadas en este informe, se establezcan **mecanismos por los que las entidades sin ánimo de lucro y de economía social, tengan un papel preferente** en la prestación de determinados servicios dirigidos por ejemplo a personas vulnerable o a las personas con discapacidad; insistimos, siempre en el marco de la normativa europea y respetando los criterios de transparencia y no discriminación.

La nueva Directiva Europea de contratación pública, **puede fragilizar la posición del Tercer Sector en la provisión de servicios públicos, pero también puede suponer un impulso al papel del mismo, pues abre nuevas oportunidades** para su posicionamiento y desarrollo de su ventaja competitiva. El resultado final, que se puede traducir en una posición más ventajosa o de desventaja, depende en buena medida de la manera en que los Estados miembros realicen la transposición de la misma y de la decisión que tomen a la hora de incluir o no incluir determinados artículos que no son obligatorios en el contenido de la transposición. Es especialmente importante prestar atención a aspectos como: la aplicación del régimen simplificado, los contratos reservados, las cláusulas sociales, la aplicación de un régimen específico para los contratos de servicios sociales o la aplicación del criterio mejor calidad-precio. Mientras que el Anteproyecto de Ley del Contratos del Sector Público Español, toma algunos de estos aspectos en consideración de modo favorable para las entidades del Tercer Sector, la manera en que se plantean otros podría ser perjudicial, o al menos restrictiva con respecto a la Directiva Europea.

Estructuramos las propuestas en cinco apartados que resumimos de modo esquemático a continuación:



1. Apoyarse en la experiencia europea

- El Tercer Sector es un actor clave en la prestación de servicios públicos en Europa; es considerado como una pieza clave en la producción del bienestar y en la gestión de los servicios públicos.
- El papel que se otorga al Tercer Sector en la provisión de servicios, no solo depende de las normas, sino de la voluntad institucional de colaboración y de la capacidad de las entidades para aportar valor y evidencias.
- Los cambios normativos actuales no deberían cuestionar el papel esencial y especial que juega el Tercer Sector en la provisión de servicios; más bien al contrario una correcta aplicación de la normativa europea podría conllevar mejoras sustanciales.
- Cuando los servicios son de interés económico, como es el caso de muchos servicios sociales, parece difícil mantener fórmulas de desarrollo de estos servicios exclusivas para el Tercer Sector y en consecuencia que se excluya a las empresas mercantiles de la participación en la prestación de los mismos. Sin embargo, sí es posible y oportuno, que se establezcan criterios, que den una "preferencia" al Tercer Sector en la provisión de determinados servicios.
- Las empresas mercantiles, son un fuerte competidor del Tercer Sector en la provisión de servicios, pero también pueden ser aliadas cuando comparten intereses; la experiencia Europea demuestra que hay que reforzar las alianzas en los intereses comunes.

- Se ha de aspirar a contar simultáneamente con distintos modelos de gestión privada de servicios públicos, que pueden estar concebidos para distintos tipos de servicios y se aplican de modo complementario, en función de administraciones, ámbitos de competencia o actividad: contratación pública (licitación), acreditaciones (licencias y vales) y presupuestos personales.

2. Defender el argumentario con solidez

- A lo largo de los últimos años el Tercer Sector ha ido elaborando un discurso convincente y bien argumentado, soportado en criterios jurídicos, económicos y sociales. Ahora se trata de ganar capacidad de interlocución para influir, no solo a nivel político, sino también a nivel técnico en quienes son responsables de la redacción e interpretación de las normativas, así como a nivel de opinión social.
- Tal y como explicita el preámbulo de la Directiva Europea, la contratación pública no es el único modelo ni necesariamente el más adecuado para la provisión de servicios públicos en el ámbito de los servicios sociales; en consecuencia no todo ha de pasar por el prisma de la contratación.
- Es necesario un cambio cualitativo para encontrar un marco más adecuado para la prestación de los servicios sociales caminando hacia modelos más seguros y de mayor calidad.
- En la gestión de los servicios públicos debe de primar el interés común sobre la mercantilización. La participación del Tercer Sector en la gestión de los servicios públicos es una manera de proteger el interés común y en consecuencia de des-mercantilizar áreas que están relacionadas con los derechos la promoción y el bienestar de los ciudadanos, la reducción de las desigualdades y el desarrollo de sociedades más justas e igualitarias.
- Las organizaciones del Tercer Sector, aportan valores añadidos en la gestión de los servicios públicos que son consustanciales a su ética.
- Algunos Servicios públicos, tienen que cumplir condiciones especiales, dado el carácter singular de la actividad o las características de las personas a los que van dirigidos.

3. Promover el modelo de acreditación “concierto social”

- Las organizaciones del Tercer Sector deberían de luchar activamente por conseguir la implantación en España del modelo de Acreditación (licencias y autorizaciones) que cuenta con larga experiencia y consolidación en otros países.
- El modelo de acreditación “concierto social”, en el ámbito de los servicios sociales tiene mayores ventajas para la administración, el usuario y las entidades prestadores de los servicios.

- El modelo de acreditación “concierto social”, se ajusta a la normativa europea y queda fuera del ámbito de aplicación de la Directiva de contratación pública, tal y como esta explicita.
- El modelo de acreditación “concierto social”, ha de ser dotado de bases legales sólidas en el plano nacional (nueva Ley de contratos) y autonómico (leyes de servicios sociales).

Es muy deseable que en línea con la Directiva, la nueva Ley de contratos del sector público explicita que los regímenes de autorización y licencia están excluidos de su ámbito de aplicación.

Así mismo es deseable que las Leyes de Servicios Sociales prevean fórmulas que se adecuen a las necesidades de las personas en la provisión de servicios, entre ellas el “concierto social” por medio de regímenes a autorización y licencia.

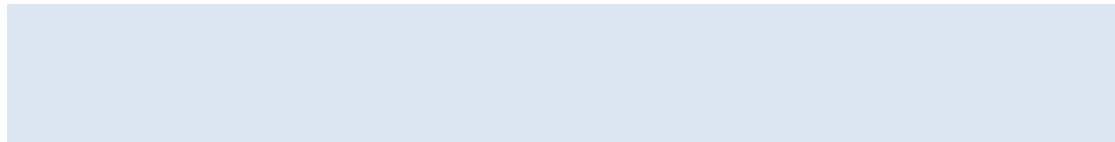
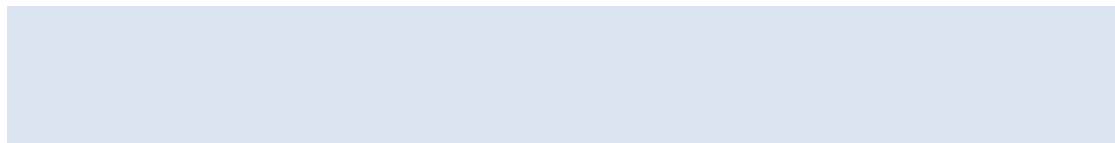
4. Mejorar los sistemas de contratación pública

- La transposición de la Directiva al ordenamiento jurídico Español se ha de hacer contemplando todas las posibilidades y la correcta adecuación de la futura Ley de contratos al ámbito de los Servicios Sociales.
- Se debe de establecer un régimen específico para los contratos de servicios sociales, conforme a lo dispuesto en los arts. 75 a 77 de la Directiva.
- Las cláusulas sociales deberían de ser vinculantes (y no solo facultativas) en los regímenes de contratación, siempre que objeto del contrato lo permita.
- Se debería de hacer un uso amplio de la reserva de contratos en el marco del régimen especial para talleres protegidos que prevé la Directiva.
- Se debe de seguir el criterio de “mejor calidad-precio” a la hora de elegir a “oferta económica más ventajosa”, incluyendo aspectos como calidad-eficacia (coste del ciclo de vida), aspectos cualitativos, medioambientales y/o sociales vinculados al objeto del contrato (ej. accesibilidad, diseño para todos, etc.).
- Se debería de aplicar el Régimen simplificado siempre que sea posible, de modo que la selección de los operadores en estos casos solamente esté sometida al principio de transparencia y no discriminación.

5. Desarrollar alianzas y sistemas de interlocución

- El Tercer Sector ha de tener un papel proactivo en los desarrollos normativos de la Directiva europea y su aplicación en los distintos niveles administrativos, tanto en la fase de diseño, como en su implementación y seguimiento.
- El Tercer Sector ha de defender sus intereses en la gestión de los servicios públicos a través de sus plataformas representativas, reforzando el sistema de alianzas y de interlocución con las administraciones.

- Las entidades prestadores de servicios públicos (Tercer Sector, cooperativas, empresas mercantiles), han de tener estructuras de interlocución y negociación con las administraciones públicas.
- El Tercer Sector ha de tener una estrategia de negociación y de seguimiento de los diseños y puesta en práctica de las normativas de los distintos niveles y departamentos administrativos.

**BLOQUE I: PRÁCTICAS EUROPEAS**

1. El Modelo Social Europeo y la provisión de servicios

1.1 Tercer Sector y provisión de servicios públicos

En las distintas tradiciones y sistemas de bienestar social existentes en Europa, el Tercer Sector juega un papel importante en la provisión de servicios, especialmente cuando estos van dirigidos a personas más vulnerables o requieren especialización. Para el desarrollo de este estudio se ha partido de **cuatro presupuestos**:

- Los **servicios** sociales en general y especialmente los dirigidos a las personas con discapacidad, **tienen que cumplir una serie de condiciones** que vienen determinadas por las propias disposiciones y normativas nacionales e internacionales, así como por las características y situaciones en las que se encuentran las personas beneficiarias. Algunas de esas características y requisitos están relacionadas con:
 - La necesaria de estabilidad, funcionamiento a largo plazo y garantía de continuidad.
 - La obligación que tienen las administraciones de rendir cuentas a los beneficiarios, sus familias e instituciones que les representan.
 - La necesidad de garantizar el derecho al recurso y el derecho de elección que ha de tener la persona cuando son servicios que afectan a los derechos fundamentales, como el derecho a elegir donde residir;¹¹ ello requiere tener en cuenta el arraigo de las personas en la comunidad.
 - La necesidad de garantizar en los servicios, la accesibilidad cognitiva que incluye dimensiones como la comprensión, el lenguaje y comunicación.¹²
 - La necesidad de contar con una disponibilidad de servicios que dé respuesta adecuada a las necesidades específicas de los usuarios.
 - La necesidad de garantizar el cumplimiento de criterios éticos en el desarrollo de los servicios.
 - La necesidad de que las autoridades públicas fijen previamente los precios y requisitos de acceso, en orden a evitar discriminaciones y garantizar la igualdad de oportunidades.
- **En la prestación de servicios sociales** y en concreto en la prestación de servicios a las personas con discapacidad, las **entidades sociales pueden aportar una serie de valores añadidos** que redundan en una mejor atención a las personas beneficiarias y en la satisfacción de sus necesidades. Estos valores añadidos, algunos de los cuales se citan a continuación, han de ser tenidos en cuenta y ser valorados justamente en los sistemas y

¹¹ Art 19. Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad.

¹² Ibidem. Art 9

procedimientos de adjudicación de los servicios públicos, cuando estos son prestados de modo privado:

- Atención personalizada e integral a las personas.
 - Enfoque de proximidad mediante una implicación activa de las familias, de la base social y de los recursos del territorio.
 - Fomento del empoderamiento de los grupos y de su participación activa en el entorno y más allá de este.
 - Especificidad de los servicios y atención que se requiere, teniendo en cuenta la especial “vulnerabilidad” de las personas usuarias.
- La **Directiva** Europea de Contratación Pública ¹³ **permite utilizar fórmulas específicas** para servicios con distintas características (p.ej. promoción de la inclusión social) que han de ser tenidas en cuenta cuando se prestan servicios a las personas vulnerables y en concreto a las personas con discapacidad:
 - Prevé un régimen simplificado *light regime*, por el que las tradicionales fórmulas de adjudicación de los servicios pueden continuar ejerciéndose, cuando las cantidades sean inferiores a 750.000 Euros.
 - En la prestación de los servicios (artículo 76 de la Directiva) es necesario garantizar la calidad, la continuidad, la accesibilidad cognitiva, la asequibilidad, la disponibilidad y la exhaustividad de los servicios, las necesidades específicas de las distintas categorías de usuarios, incluidos los grupos desfavorecidos y vulnerables, la implicación y la responsabilización de los usuarios y la innovación.
 - La Directiva hace referencia explícita a la Convención por lo cual obliga a garantizar el derecho a elegir que está explicitado en los artículos 3 (libertad de tomar las propias decisiones), 18 (libertad de desplazamiento), 19 (vivir de forma independiente) y 29 (participación en la vida política).
 - Existe la posibilidad de reservar (Art 20 de la Directiva) el derecho a participar en los procedimientos de contratación a talleres protegidos y operadores económicos cuyo objetivo principal sea la integración social y profesional de personas con discapacidad o desfavorecidas o prever la ejecución de los contratos en el contexto de programas de empleo protegido. La condición para esta reserva es que al menos el 30 % de los empleados de los talleres, los operadores económicos o los programas, sean trabajadores discapacitados o desfavorecidos.¹⁴

¹³ Ibidem: Directiva 2014/24/UE.
sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE.

¹⁴ Este porcentaje es un avance importante dado que anteriormente se requería el 50%

- Introduce como criterio de la adjudicación de contratos la “*mejor relación calidad-precio*” en vez de centrarse en la “*oferta económicamente más ventajosa*” como hacía la Directiva previa.
- En todo caso **los Estados miembros si lo consideran conveniente, pueden instrumentar la provisión de servicios sociales y la atención a personas vulnerables de acuerdo a fórmulas que estén al margen de la aplicación de la Directiva**, tal y como se establece en la misma y tal y como demuestran las prácticas existentes.
 - La experiencia y las prácticas europeas, demuestran que existen fórmulas distintas a la contratación pública, que se están aplicando con éxito en muchos países (ver capítulos 2 y 3 del presente informe)
 - Los Estados miembros tienen libertad para organizar y encargar los servicios económicos de interés general y, más concretamente, para “establecer, encargar y financiar servicios de interés económico general” (Considerando 7 Directiva). Dicha libertad no es plena y absoluta, por cuanto tal decisión nacional deberá acomodarse a los principios esenciales exigidos en el Tratado de la Unión.
 - Algunos servicios pueden quedar al margen de la aplicación de la Directiva, como es el caso de aquellos que carecen de interés económico o aquellos servicios que cumplan los criterios Altmark y por lo tanto constituyan compensaciones por servicio público. (véase apartado 2.1.1)

1.2 Enfoques y tradiciones

El modelo social europeo aspira a proveer altos niveles de bienestar social para el conjunto de sus ciudadanos garantizando los derechos fundamentales y la igualdad de oportunidades; esto conlleva en muchas ocasiones compensar las desventajas en las que se encuentran personas y grupos sociales. La implantación de los sistemas de bienestar social requiere, no solo del desarrollo de un entramado normativo que proteja a las personas, sino también de la puesta en marcha de una red de servicios que garanticen los derechos de modo efectivo.

Los principios de *redistribución* –una sociedad que reduzca los niveles de desigualdad-, *protección* –de las personas ante los infortunios de la vida- y *solidaridad* –el que más tiene más aporta y el que menos tienen más recibe- han sido elementos consustanciales en las sociedades tradicionales europeas del bienestar.¹⁵

El modelo social europeo se caracteriza, entre otros rasgos, por el desarrollo de regímenes de bienestar en los que, junto al Estado (ámbito

¹⁵ Fresno, J.M. (2014), [Cambios Sociales y Tercer Sector: Actuar en un nuevo contexto](#).

público) y el mercado (ámbito privado lucrativo), el Tercer Sector juega un papel crucial y de creciente influencia en la producción de bienestar, en la defensa de los derechos sociales de los colectivos vulnerables y en el desarrollo de la democracia participativa.¹⁶

Es una práctica habitual en las distintas tradiciones de bienestar social europeas, que la provisión de servicios se desarrolle mediante fórmulas y modelos mixtos, en los que junto con las administraciones públicas participan tanto las empresas mercantiles, como las entidades del Tercer Sector. **La manera en que se configura la participación de los distintos actores, - público - privado lucrativo - privado no lucrativo -, en la provisión de servicios de bienestar, depende de tradiciones, ámbitos de actuación, circunstancias económicas y orientaciones políticas.**

En la concepción de los modelos de bienestar han influido las tres ideologías políticas dominantes en Europa y en América en el siglo XX: la Socialdemócrata, la Cristianodemócrata y la Liberal. El papel que se otorga a la sociedad civil y por ende la ciudadanía varía en cada una de ellas; lo mismo ocurre con el ámbito en el que se sitúan las responsabilidades a la hora de la procura del bienestar, siendo estas en el primero de los casos más colectivas (socialdemócratas) y en el último preferentemente individuales (liberales). El apoyo familiar puede tener más o menos importancia dependiendo de cada una de las ideologías. En consecuencia, el papel de la empresa mercantil y de la iniciativa social no lucrativa en la concepción de las políticas públicas y en la provisión de los servicios, varía en función de que nos inspiremos en una o en otra tradición ideológica, jugando las empresas un papel más o menos central en la provisión de los servicios y dejando más o menos espacio para la iniciativa de la sociedad civil y la acción no lucrativa.

Además del papel central que han jugado las ideologías en la configuración de los distintos regímenes de bienestar, es evidente la influencia de las tradiciones, culturas y entornos de los distintos países. En su realización práctica se suele hablar en Europa fundamentalmente de cuatro regímenes de bienestar: anglosajón, nórdico, continental y mediterráneo; cada uno de ellos marca distintas tendencias, aunque no están claramente delimitados.¹⁷ Cada uno de estos regímenes atribuye también un rol a la ciudadanía y a la sociedad civil.

En cuanto a la provisión de los servicios, en el modelo anglosajón éstos están preferentemente en manos de los mercados, de modo que la provisión pública puede

¹⁶ Evers A. & Zimmer, A. (eds.) (2010). Third Sector Organizations Facing Turbulent Environments.

¹⁷ En esta clasificación no se tiene en cuenta a los países del este y países bálticos de reciente incorporación a la UE, que presentan especificidades y tendencias heterogéneas. Esping-Andersen, G. (1990) The Three Worlds of Welfare Capitalism. Moreno, L. (2013) La Europa asocial

ser considerada menos intensa y en algunos ámbitos incluso residual; en el modelo continental por el contrario, hay una larga tradición de provisión mixta de servicios con importante protagonismo de los agentes sociales y de las entidades del Tercer Sector (especialmente en algunos países como Alemania); en el modelo nórdico ha primado hasta los años ochenta del pasado siglo la provisión pública, con alto protagonismo de la administración local y en el mediterráneo se dan formas plurales, con altas dosis de implicación de las familias, al ser un modelo de coberturas menores y más irregulares.

En todo caso, la realidad es que hoy en día en mayor o menor medida, **en los distintos países de la Unión Europea, el Tercer Sector es un actor clave en la provisión de servicios.** Esto es más evidente, cuando nos referimos al **ámbito socio sanitario** o a la actuación con grupos de **población que sufren especiales desventajas, riesgo de exclusión social o discriminación**, como es el caso de las personas con discapacidad.

Hasta épocas recientes, ha existido un consenso, especialmente en aquellos países con un Estado de Bienestar Social más evolucionado, de que cuando se trata de prestar servicios a grupos vulnerables o que son susceptibles de sufrir más discriminación, el papel del Tercer Sector puede aportar un valor añadido esencial, e incluso en determinados servicios su presencia puede ser indispensable. No obstante, esta convicción, **no siempre se ha traducido en instrumentos jurídicos y operativos de cooperación entre el Tercer Sector y las administraciones, que garanticen estabilidad, continuidad de los servicios y unas condiciones de financiación adecuadas.**

1.3 Debates recientes

Desde la década de los ochenta el siglo pasado, la mayoría de los países han ido acometiendo reformas sustanciales “*recalibrages*” en sus modelos de bienestar social. Las razones para la aplicación de las mismas, han sido de distinta índole; fundamentalmente se han manejado tres tipos de argumentos: *El argumento demográfico*: plantea que los sistemas de bienestar tienen que ajustarse a los cambios demográficos de nuestras sociedades (envejecimiento, inmigración, etc.). *El argumento económico*: plantea que los sistemas de bienestar resultan demasiado costosos y son insostenibles y en consecuencia han de ser adelgazados. *El argumento de la eficiencia*: plantea que los servicios públicos no funcionan de modo eficiente, son rígidos y burocráticos y en consecuencia han de ser modernizados.

Los cambios en las concepciones del bienestar social y las reformas operativas de los mismos, conllevan también distintas posiciones respecto a quién tiene que prestar los servicios públicos y en concreto, cuál debe ser el papel de las administraciones, de las empresas mercantiles y de las entidades sociales en la provisión de los mismos. En estos debates, el papel del Tercer Sector en la provisión de servicios está siendo, al menos desde algunas de las perspectivas, crecientemente cuestionado, o al menos no cuenta con apoyos

unánimes, especialmente a partir de los años ochenta del pasado siglo, de modo que los discursos al respecto son divergentes y funcionan con distintas lógicas:

Posiciones en defensa del papel del Tercer Sector

Quienes defienden el papel activo del Tercer Sector en la provisión de servicios argumentan que es una manera de proteger el interés común y en consecuencia de des-mercantilizar áreas que están relacionadas con la promoción y el bienestar de los ciudadanos, la reducción de las desigualdades y el desarrollo de sociedades más justas e igualitarias.¹⁸

Desde esta perspectiva se insiste en que el concepto de *des-mercantilización* de bienes públicos y servicios relacionados con el Bienestar de los ciudadanos, está estrechamente relacionado con el Estado de Bienestar, pues finalmente se trata de reducir la dependencia de los ciudadanos respecto del mercado y preservar los espacios del bienestar de la lógica del beneficio, situándolos en la de la *reciprocidad* y la *redistribución*. En efecto, los servicios de bienestar desde esta perspectiva se perciben como un derecho que tiene la ciudadanía, más que como una mercancía por la que hay que pagar o con la que hay que negociar.

La colaboración de la sociedad civil con el Estado en la procura del bienestar se inserta en estas lógicas, orientadas a la autoayuda, la solidaridad primaria, la defensa de los intereses comunes y la mejora de las condiciones de vida de las personas. La colaboración del Tercer Sector con las administraciones públicas, sea ésta por la vía de la provisión de servicios de garantía pública, por la vía del fomento, o graciable, se inserta plenamente en esta orientación en la que busca fundamentalmente la satisfacción de necesidades personales o colectivas, mediante servicios y apoyos, en general gratuitos para sus usuarios, acompañándolos en el ejercicio de sus derechos cívicos; por el contrario el mercado, de acuerdo a las reglas por las que se rige, busca primariamente el beneficio.

Por parte de la mayoría de las entidades del Tercer Sector se considera que sin olvidar las funciones de defensa de los derechos *advócity*, denuncia, reivindicación etc., las entidades sociales tienen una función primordial en la prestación de servicios públicos de garantía pública a las personas en situación de vulnerable. Más aún, se considera que cuando las entidades sociales prestan estos servicios, lo suelen hacer con mayor cercanía y motivación, en base a valores de compromiso social, activando las redes del entorno, todo lo cual redundará en una mayor calidad y satisfacción de los

¹⁸ Esping-Andersen, G. (1990) The Three Worlds of Welfare Capitalism

usuarios. Este enfoque legitimaría tener en cuenta todos estos aspectos a la hora de diseñar los sistemas de contratación o concesión pública de los servicios, evitando someterlos a las lógicas del mercado.

Posiciones en defensa el predominio del mercado

Quienes defienden que la prestación de servicios públicos debe moverse por las lógicas del mercado, esgrimen el argumento de la eficiencia, entendiendo que la prestación de servicios públicos es más eficiente cuando se somete a las reglas del mercado, que ello favorece la competencia, la innovación, la agilidad en la gestión y que esto en definitiva redundará en una mejor calidad y en la reducción de los costes. Desde esta perspectiva, se arguye que la contratación de los servicios públicos tiene que venir determinada siempre por los criterios de libre competencia, igualdad de oportunidades y precio.

En la legítima y correcta intención de conseguir que en el conjunto de la UE los servicios públicos sean más eficientes y asequibles, se han endosado dos principios que no son de la misma naturaleza ni han de ir necesariamente unidos: el primero obedece al campo de la gestión y pretende un mejor servicio a la ciudadanía, el segundo sin embargo es un principio ideológico, según el cual se presupone que lo privado es más eficiente y barato que lo público. De este modo, se instaura la creencia de que lo que hay que hacer es liberalizar y poner los servicios de interés general en manos del mercado, y en consecuencia traspasar buena parte de aquello que estaba en manos del Estado a las manos del mercado, forzando simultáneamente a la sociedad civil a operar con las reglas del mercado, si quiere tener protagonismo en la gestión de lo público, es decir, de aquello que de acuerdo a la posición previamente definida le corresponde.

En la segunda mitad de la década 2000 se impulsa en la Unión Europea la creación de un mercado interno de servicios de interés general que trae como consecuencia la expansión de los llamados *Public-Private Partnerships* (Asociaciones Público-Privado [PPP]). El papel de las organizaciones empresariales, los think tanks dependientes de éstas y el activismo de algunos gobiernos, ha sido clave en potenciar un discurso que deslegitima la gestión estatal de los servicios o actividades económicas, y potencia la imagen de mayor agilidad, eficiencia y eficacia en la gestión privada lucrativa de los servicios públicos. En este proceso la sociedad civil y en concreto el Tercer Sector, no han sido capaces de mantener un discurso congruente y unido que hiciese contrapeso a la tendencia dominante.

Los Estados miembros aplican crecientemente un esquema de competencia competitiva como medida de ahorro en la provisión de servicios públicos; este sistema viene en buena medida promovido por la Comisión Europea y se suele avalar en los principios establecidos por el Tratado de la Unión Europea de *transparencia*,

libre concurrencia e igualdad de oportunidades. En estos sistemas, el Tercer Sector se encuentra en una situación de desventaja por su falta de 'competitividad' frente a actores privados lucrativos que 'rompen los precios' basándose en economías de escala o mediante la devaluación de los servicios. La creciente expulsión de las entidades del Tercer Sector de estos ámbitos, les lleva a competir en desventaja o a repositionarse elaborando un discurso político menos cándido frente a la presión que supone el mercado en la realización de su función social: la inclusión social, la participación ciudadana y la promoción de la democracia.

La decisión de traspasar bienes públicos al sector privado, en aras a su eficiencia, se asienta en hipótesis que se defienden como tesis incuestionables y que han sido invalidadas por múltiples estudios, entre otros el Estudio PIQUE,¹⁹ financiado por la propia Comisión Europea. Este estudio, realizado con el objetivo de evaluar si la liberalización y privatización de los servicios públicos había conllevado una mejora de su productividad y calidad, de su nivel de aceptación por los usuarios y de los niveles y calidad de sus empleos, ha venido a demostrar lo contrario, resaltando una serie de puntos críticos en los procesos de privatización.

1.4 Nuevos condicionantes

Además de las tendencias descritas previamente, es imprescindible constatar **cuatro nuevos elementos** que en los últimos años están condicionando el debate y las prácticas en la provisión de servicios públicos:

- El primero de ellos tiene que ver con las **circunstancias socioeconómicas** de los últimos años y con las consecuencias de la crisis. La crisis ha desencadenado una posición más proactiva de las empresas mercantiles en la provisión de los servicios públicos en el ámbito social. Las empresas consideran que en éste ámbito puede haber oportunidades de mercado crecientes, especialmente si se tienen en cuenta las tendencias demográficas y también las nuevas necesidades sociales, que se traducen en agravamiento de viejos problemas y emergencia de otros nuevos a los que es necesario dar respuestas con fondos públicos.
- El segundo tiene que ver con la aprobación de la **nueva Directiva Europea sobre la contratación pública**²⁰ y la obligación que tienen los Estados Miembros de transponer la misma antes de ABRIL de 2016 que requiere modificación de los ordenamientos jurídicos nacionales. En el apartado 1.1 hemos hecho referencia a las disposiciones de la Directiva respecto a la manera en que pueden ser tratados los servicios sociales (la posibilidad de

¹⁹ PIQUE (2009), [Privatization of Public Services and Impact on Quality, Employment and Productivity. Summary Report.](#)

²⁰ Ibidem: Directiva 2014/24/UE

dejarles fuera del ámbito de la contratación, el denominado “*light regime*” y la posibilidad de incorporar cláusulas sociales, así como otros elementos que pueden favorecer la presencia activa del Tercer Sector en la provisión de servicios sociales públicos...). Sin embargo, una inadecuada transposición de la Directiva o una interpretación sesgada, cuando no interesada de la misma por parte de los Estados miembros, puede acabar eliminando o debilitando prácticas de participación del Tercer Sector en la provisión de servicios públicos, que han funcionado históricamente y que han demostrado ser fórmulas adecuadas para la prestación de determinados servicios.

- En tercer lugar, es importante tener en cuenta que **emerge con fuerza la reflexión sobre cuál debe ser el papel del Estado en la creación y mantenimiento del Estado de Bienestar**, o como se defiende de otras posturas la *Sociedad del Bienestar*. Algunos casos recientes de reforma de los sistemas de provisión pública de servicios en varios países de la OCDE, encaminados primariamente a solventar el problema de la escalada de costes experimentados en los últimos años, introducen instrumentos gestión pública que tienden hacia un **cambio en la concepción de la estructura del sistema**. Aspectos determinantes en estos cambios son la separación entre la provisión y la financiación y la búsqueda de mejoras de productividad y eficiencia a través de mecanismos que introduzcan competencia (aunque gestionada), bien sea entre proveedores, bien entre financiadores públicos o privados.
- En cuarto lugar, el **Tratado de libre comercio entre la Unión Europea y EE.UU**, conocido como Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión (TTIP) actualmente en negociación, podría tener un efecto negativo, si finalmente se confirma la supresión de algunas barreras arancelarias que implicaría la supresión o cambio de normativas relacionadas con derechos sociales. Especialmente preocupante sería un potencial avance hacia la desregulación y privatización de servicios públicos, que traería consigo incrementar la apertura y facilidades para que empresas aseguradoras de los Estados Unidos puedan implantarse en los países miembros de la Unión Europea, dotando sus inversiones de una mayor seguridad jurídica y disminuyendo la soberanía en la gestión de ciertos sectores por parte de los países de la Unión en el ámbito sociosanitario.

1.5 El caso Español

Centrándonos en el caso español, podemos afirmar que nuestro país se caracteriza por la implantación de un sistema de bienestar tardío en el que la provisión de servicios públicos se ha llevado a cabo desde el primer momento con **modelos mixtos**; en base a los mismos, ha habido espacio para la prestación directa por parte de las administraciones públicas, la participación selectiva de las empresas mercantiles en aquellos campos en los que se pueden conseguir más rentabilidades y

la participación de las entidades del Tercer Sector, especialmente el en ámbito de los servicios sociales, sociosanitarios, algunos servicios educativos especializados, etc.

En lo que se refiere a la atención a grupos específicos, la situación es muy heterogénea en función de los ámbitos; así por ejemplo mientras que el campo de la atención a las personas mayores hay una presencia dominante de la empresa mercantil, en otros ámbitos como es el de la discapacidad, las entidades sociales tienen una posición predominante en la prestación de servicios. Esto es debido a distintas razones, entre otras al hecho de que estas entidades fueron las primeras en dar respuesta, a iniciativa propia o con apoyos puntuales de la administración a necesidades de las personas con discapacidad, que posteriormente se fueron asumiendo desde la administración pública, e incorporando en la cartera de servicios o consolidando como programas apoyados públicamente.

En los últimos años, debido al contexto previamente descrito (cambios y recalibrajés en el modelo de bienestar social, consecuencias de la crisis, presión del mercado, etc.), **se han ido produciendo cambios tanto en el ámbito normativo como en las prácticas**, de modo que se puede afirmar que las fórmulas de relación entre Administración Pública y Tercer Sector en la provisión de servicios se han ido precarizando y deteriorando. En efecto, la tendencia dominante es ir hacia sistemas de contratación y concurrencia competitiva, que no valoran suficientemente las peculiaridades de los servicios que se han de prestar, la condiciones en las que se han desarrollar los mismos, ni las características y requisitos que han de tener las entidades que los desarrollan; como consecuencia, salvo algunos casos en los que se está tímidamente avanzando hacia fórmulas de concertación social²¹ **el precio es el elemento determinante de la contratación.**

La aprobación de la Directiva Europea y su próxima transposición al ordenamiento jurídico español entraña nuevos riesgos, sobre todo si no se aprovechan las posibilidades que la propia Directiva prevé, para preservar estos servicios de la mera concurrencia económica y de la valoración por precio o si no se sitúan estos servicios al margen de las fórmulas de contratación pública; esto sin duda podría tener un efecto negativo para los grupos vulnerables, las personas con discapacidad, para el Tercer Sector y en consecuencia para las asociaciones del ámbito de la discapacidad.

En aras a prestar servicios adecuados a los grupos vulnerables y en concreto a las personas con discapacidad, es necesario ir a la búsqueda de modelos más seguros y de mayor calidad, que cuenten con estabilidad suficiente y garanticen las condiciones adecuadas para que los servicios se puedan prestar de modo eficiente. Con este propósito y sin excluir la libre

²¹ Algunas comunidades autónomas como Baleares, Asturias o el país Vasco, pretenden dar pasos en este sentido, aunque por el momento con tímidos avances excepto en Baleares.

concurrencia y la actuación de las empresas mercantiles, es evidente que el papel de las entidades sociales que actúan en el ámbito de la discapacidad y el concreto de las organizaciones de Plena Inclusión, en lo que toca a la discapacidad intelectual o del desarrollo, pueden jugar un papel indispensable, que ha de ser traducido a fórmulas más adecuadas de relación con las administraciones públicas en la provisión de servicios y desarrollo de programas.

2. Modelos de participación privada en la provisión de servicios públicos en el ámbito social

En este apartado vamos a describir distintos modelos y fórmulas que las administraciones públicas usan en Europa cuando necesitan garantizar la prestación de servicios a los ciudadanos y no lo hacen directamente sino a través de terceros. Estas fórmulas no son excluyentes, por el contrario se pueden aplicar simultáneamente o de modo complementario. La participación del Tercer Sector en cada una de ellas, varía en función de países, tradiciones sociales y también en función de ámbitos de actividad.

En la descripción de estas fórmulas no detallamos dos sistemas clásicos que en mayor o menor medida existen en todos los países, como son las subvenciones y los convenios. Ninguna de estas dos fórmulas puede ser entendida en sentido estricto como una modalidad de financiación de servicios públicos, a pesar de que en la práctica frecuentemente las subvenciones y los convenios se utilicen para desarrollar servicios que deberían estar garantizados públicamente. En el caso de las subvenciones, se trata de fórmulas de apoyo graciables y en consecuencia se enmarca en la categoría de actividades de “fomento” que desarrollan las administraciones, por oposición a las actividades de “garantía pública”. En el caso de los convenios, se trata de acuerdos de colaboración entre dos o más partes, en los que cada una de ellas aporta algo, con el fin de contribuir al desarrollo de una actividad.

Es importante destacar que **en el marco de las reformas que se están produciendo en el Estado de Bienestar a nivel Europeo y también de los cambios normativos como consecuencia de las mismas, los modelos que describimos a continuación también están variando**. En todo caso hay una creciente armonización de las normas nacionales a partir del Derecho Comunitario, especialmente en aquellos ámbitos en los que se ha de garantizar el libre mercado. En consecuencia, la legislación Europea y en concreto en el ámbito que nos ocupa, la aplicación, o una inadecuada aplicación de la Directiva Europea de Contratación Pública, puede poner en cuestión tal y como explicaremos más adelante, determinadas prácticas o fórmulas de provisión de servicios públicos por el sector privado (sea este lucrativo o no lucrativo) que vienen existiendo en el pasado.

2.1. Definiciones y conceptos relacionados

Clarificamos a continuación algunos conceptos que se utilizan en la normativa comunitaria y que se han de tener en cuenta cuando los Estados miembros conciben la gestión y financiación de los servicios públicos;²² en las propias definiciones que

²² Comisión Europea (2013), [Guide to the application of the European Union rules on state aid, public procurement and the internal market to services of general economic interest, and in particular to social services of general interest](#). Bruselas, 29.4.2013 SWD(2013) 53 final/2

referimos a continuación se constata la ambigüedad del terreno en el que nos movemos y el dinamismo de los propios conceptos:

2.1.1. Servicio de interés general (SIG)

A pesar de que el Protocolo nº 26 anejo al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) está dedicado a los SIG, en el mismo no se define este concepto. La Comisión ha aclarado este concepto en su marco de calidad, en el que explica que *“existen servicios que las autoridades públicas de los Estados miembros a nivel nacional, regional o local clasifican como de interés general y que, por lo tanto, están sujetos a obligaciones específicas de servicio público”*.

El término **engloba tanto las actividades económicas** (véase más adelante la definición de SIEG) **como los servicios no económicos**. En cuanto a los servicios no económicos, estos no están sujetos a una legislación específica de la UE y no están cubiertos por las normas del Tratado relativas al mercado interior y a la competencia. Ello no excluye que algunos aspectos de la forma en que estos servicios están organizados, tales como el principio de no discriminación, puedan estar afectados por otras normas generales del Tratado.

2.1.2. Servicio de interés económico general (SIEG)

El concepto de SIEG aparece en los artículos 14 y 106, apartado 2, del TFUE, así como en el Protocolo nº 26 anejo al TFUE, pero ni el TFUE ni el Derecho derivado lo definen. La Comisión ha aclarado en su marco de calidad que los SIEG son *“actividades económicas que producen resultados en aras del bien público general y que el mercado no realizaría (o lo haría en condiciones distintas por lo que respecta a la calidad objetiva, seguridad, asequibilidad, igualdad de trato y acceso universal) sin una intervención pública”*.

En consecuencia los servicios de interés económico general (SIEG) han de ser entendidos como **actividades económicas que las autoridades públicas consideran de especial importancia para los ciudadanos y que no se prestarían (o se prestarían en condiciones distintas) si no hubiera intervención pública**. Estas actividades han de presentar características específicas, si la comparamos con el interés económico general de otras actividades económicas; de hecho el Tribunal de Justicia ha dictaminado que los SIEG son servicios que poseen características específicas respecto a otras actividades económicas.

Este concepto puede abarcar realidades y denominaciones diferentes según los Estados miembros y el Derecho de la Unión no establece obligación alguna de designar formalmente una misión o un servicio como un Servicio de Interés Económico General, excepto cuando esta obligación está establecida en la legislación de la Unión (por ejemplo, el servicio universal en los sectores postal y de telecomunicaciones); en consecuencia, si el contenido de un SIEG —es decir, de las

obligaciones de servicio público— está claramente definido, no es necesario que el servicio en cuestión lleve el nombre de «SIEG». Lo mismo sucede con el concepto de servicios sociales de interés general (SSIG) de carácter económico.

El Tratado de la Unión Europea declara que los SIEG, forman parte de los valores comunes de la Unión y en consecuencia se tienen que tener en cuenta:

- a) el reconocimiento del “papel esencial y la amplia capacidad de discreción de las autoridades nacionales, regionales y locales para prestar, encargar y organizar los servicios de interés económico general lo más cercanos posible a las necesidades de los usuarios” (art. 1, primer guion);
- b) “la diversidad de los servicios de interés económico general y la disparidad de las necesidades y preferencias de los usuarios que pueden resultar de las diferentes situaciones geográficas, sociales y culturales” (art. 1, segundo guion)
- c) “un alto nivel de calidad, seguridad y accesibilidad económica, la igualdad de trato y la promoción del acceso universal y de los derechos de los usuarios” (art. 1, tercer guion)

2.1.3. Servicios sociales de interés general (SSIG)

El concepto de SSIG no está definido en el TFUE ni en el Derecho Derivado. La Comunicación “Aplicación del programa comunitario de Lisboa - Servicios sociales de interés general en la Unión Europea”²³ identifica, **más allá de los servicios de salud propiamente dichos, dos grandes grupos de SSIG:**

- 1) Los sistemas legales y los **sistemas complementarios de protección social**, en sus diversas formas de organización (mutualidades o profesionales), **que cubren los riesgos fundamentales de la vida, como los relacionados con la salud, la vejez, los accidentes laborales, el desempleo, la jubilación o la discapacidad.**
- 2) Los demás **servicios esenciales prestados directamente a la persona. Estos servicios ejercen una función de prevención y de cohesión social, y aportan una ayuda personalizada para facilitar la inclusión de las personas en la sociedad y garantizar la realización de sus derechos fundamentales.**
 - a. Ofrecen ayuda a las personas para afrontar retos inmediatos de la vida o crisis (endeudamiento, desempleo, toxicomanía o ruptura familiar...).

²³ COM (2006) 177 final, de 26 de abril de 2006.

- b. Abarcan las actividades destinadas a asegurar que las personas en cuestión posean las competencias necesarias para su inserción completa en la sociedad (Ej. enseñanza de la lengua para inmigrantes) y, en particular, en el mercado laboral (Ej. formación o reinserción profesional). Estos servicios completan y sostienen el papel de las familias en los cuidados destinados, en particular, a los más jóvenes y a los mayores.
- c. También forman parte de estos servicios las actividades destinadas a garantizar la inclusión de las personas con necesidades a largo plazo debidas a una discapacidad o a un problema de salud.
- d. También se incluyen la vivienda de protección oficial para ciudadanos desfavorecidos o grupos menos favorecidos socialmente.

La Comunicación “Servicios de interés general, incluidos los sociales: un nuevo compromiso europeo”²⁴ destaca los objetivos y los principios organizativos que caracterizan los SSIG. Tal como aclaran ambas Comunicaciones, **los SSIG pueden ser de carácter económico o no económico, en función de la actividad en cuestión. El hecho de que una actividad se califique como «social» no es en sí mismo suficiente para sustraerse a la calificación de «actividad económica»** con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal. Los SSIG de carácter económico son SIEG.

2.1.4. Decisión sobre el interés económico de los servicios

El carácter económico de los servicios es un asunto importante a la hora de concebir la manera en que las administraciones garantizan la prestación de los mismos, puesto que el hecho de que sean de interés económico o no económico conlleva distintas obligaciones. Así por ejemplo el Protocolo núm. 26 del Tratado de la Unión Europea relativo a los Servicios de Interés General, mantiene un régimen distinto respecto de los servicios económicos y los no económicos.

Un elemento a tener en cuenta es **que el interés económico de un servicio puede aparecer a lo largo del tiempo**; es decir, puede ser que en un servicio en el pasado no hubiera otros proveedores y por lo tanto podría ser considerado de interés no económico, pero si con el tiempo hay proveedores con interés económico que pretenden actuar en ese servicio, este pasa a ser de interés económico. Este aspecto, puede ser de especial interés en España, sobre todo en el campo de la discapacidad. **Lo mismo puede ocurrir a la inversa, es decir que un servicio haya sido de interés económico en el pasado pero ahora no lo sea**; por ejemplo, si en un servicio de guardería había proveedores con interés económico previamente, pero estos desaparecen o cierran, la administración pública podría redefinir este servicio

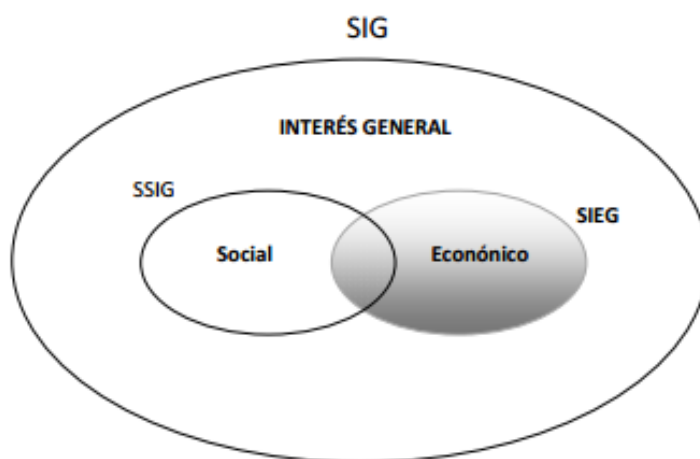
²⁴ COM(2007) 725 final, de 20 de noviembre de 2007

que anteriormente era de interés económico como servicio de interés no económico, porque solamente hay un proveedor.

Una de las cuestiones clave en consecuencia, es si los Servicios Sociales de Interés General, son definidos como de “interés económico” o de “interés no económico”; como la propia Comisión Europea clarifica, el hecho de que una actividad lleve el nombre de “social” no es por sí mismo suficiente para que sea considerada como “no económica” de acuerdo a la Jurisprudencia del Tribunal. En consecuencia de acuerdo a la Corte, **los Servicios Sociales de Interés General (SSIG) que tienen naturaleza económica, han de ser considerados como Servicios Generales de Interés Económico (SGIE).**

EN RESUMEN:

- **Los Servicios de Interés General engloban tanto las actividades económicas como los servicios no económicos**
- **Los Servicios de Interés Económico General, son como su propio nombre indica de interés económico y engloban actividades de tipo económico.**
- **Los Servicios Sociales de Interés General pueden ser de carácter económico o no económico, en función de la actividad que desarrollen.**
- **Si los Servicios Sociales son de interés económico, entran en la categoría de Servicios Sociales de Interés Económico General.**



Fuente: Comisión Europea²⁵

²⁵ Comisión Europea. DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN. Guide to the application of the European Union rules on state aid, public procurement and

2.1.5. El margen de decisión de los Estados miembros

La Directiva Europea de Contratación Pública deja abierta la decisión a los Estados miembros, a la hora de definir aquellos servicios que son Servicios de Interés Económico General. No obstante, esta decisión debe hacerse respetando obviamente los criterios previamente explicados *“cabe recordar que la presente Directiva se entiende sin perjuicio de la libertad de las autoridades nacionales, regionales y locales, de definir, con arreglo al Derecho de la Unión, servicios de interés económico general”*.

En consecuencia **los Estados miembros disponen de margen de maniobra para definir los SIEG**. Tal y como explica en la Comunicación, las autoridades públicas de los Estados miembros, ya sea a nivel nacional, regional o local, según el reparto de competencias entre ellas en el Derecho interno, disponen de un margen de maniobra en cuanto a la definición de lo que consideran como servicios de interés económico general. Los únicos límites son los que establece el Derecho de la UE.²⁶

En consecuencia y siempre en el marco de las disposiciones comunitarias, las autoridades públicas disponen de numerosas posibilidades al adjudicar sus contratos públicos y han de usar las mismas teniendo en cuenta todos los requisitos cualitativos que consideren adecuados para cubrir las complejas necesidades de los usuarios.

2.2. Fórmulas frecuentes en la provisión de servicios

En el análisis realizado, hemos encontrado **cuatro fórmulas** frecuentemente usadas por las administraciones públicas a la hora de financiar aquellos servicios que deciden no prestar directamente y en consecuencia externalizan. Estas fórmulas aplican en mayor medida en unos u otros países tal y como describiremos en el Capítulo 3; la participación del Tercer Sector en las mismas, también varía dependiendo de países y de ámbitos de actuación. A continuación describimos brevemente cada uno de los modelos, explicando el papel que tienen los distintos actores que entran en juego, así como sus ventajas e inconvenientes.

Estas fórmulas, no son excluyentes sino que pueden actuar de modo complementario, dependiendo de países y de la bondad de los sistemas de protección social. Esta complementariedad viene dada porque en ocasiones una persona puede recibir beneficios/servicios de distintos niveles administrativos

the internal market to services of general economic interest, and in particular to social services of general interest. SWD(2013) 53 final/2.

²⁶ Asunto T-17/02, Fred Olsen, Rec. 2005, p. II-2031, apartado 216; asunto T-289/03, BUPA y otros/Comisión, Rec. 2008, p. II-81, apartados 166-169; asunto T-309/04, TV2, Rec. 2008, p. II-2935, apartados 113 y ss.

(nacional, regional, local), o porque unas están concebidas para unos servicios y otras para otros; en otras ocasiones son complementarias porque la misma persona necesita acumular los recursos que recibe de distintas administraciones públicas, para acceder a un mismo servicio, que no es pagado íntegramente por una de ellas.

LAS CUATRO FÓRMULAS DE FINANCIACIÓN PÚBLICA DE SERVICIOS SOCIALES QUE DESCRIBIMOS:



2.2.1. Contratación pública / Licitación²⁷

El modelo de contratación pública, entra dentro de la categoría de los métodos de financiación de servicios que podríamos denominar *financiación “por objeto”*. Esto quiere decir que **el procedimiento se estructura en base a la definición de unos servicios que hay que poner en marcha y que son el “objeto de la contratación”**. En consecuencia la administración pública decide y controla la provisión/suministro del servicio, mientras la persona beneficiaria es derivada directamente por la administración a esa plaza/servicio, o excepcionalmente puede elegir entre las plazas/servicios que ha contratado la administración.

Lógicas de funcionamiento del modelo de contratación pública:

El modelo de contratación pública obedece a los siguientes parámetros:

- a) La **administración pública “compra”** el servicio que quiere proveer a las personas beneficiarias; este servicio se compra en el mercado a los proveedores de servicios, que son entidades (lucrativas o no lucrativas) especializadas en la provisión de dichos servicios.
- b) La **administración “decide”** dónde y cómo se van a ofrecer los servicios contratados; decide por lo tanto dónde se tienen que ubicar los servicios (normalmente a partir de un diagnóstico previo o mapa de necesidades) y decide las características que tienen que tener los servicios que está comprando.

²⁷ Incluimos en el titular las palabras contratación y licitación, dado que en la práctica se tienden a utilizar indistintamente, si bien licitación en sentido estricto, es la fase del procedimiento de adjudicación que se abre con la convocatoria y termina con la presentación de las proposiciones por los empresarios interesados; en sentido amplio, por extensión, es el procedimiento de adjudicación.

- c) **No existe ninguna relación contractual entre el proveedor y el beneficiario.** La relación contractual es entre la administración pública y el proveedor, con el que se pactan los términos y condiciones en las que se han de prestar los servicios, que han de ajustarse a un pliego de prescripciones técnicas. El destinatario “beneficiario” de esos servicios, queda al margen de dicha negociación; por eso denominamos a este sistema “financiación por objeto”, dado que el beneficiario final, así como las entidades y grupos de interés que le representan, no forman parte del proceso de decisión sobre cómo se adjudican y prestan los servicios.
- d) **El proveedor actúa como agente de la administración pública.** El proveedor del servicio no tiene capacidad para definir las características que ha de tener el mismo, puesto que lo que hace es responder con un concurso, en el que se hay un pliego de prescripciones técnicas que define a priori las características del servicio. A lo sumo el proveedor puede proponer mejoras, en el marco de las características previamente definidas. En aras a resolver esta limitación, la Ley prevé que pueda haber consulta previa a las partes interesadas, incluidos los potenciales proveedores de los servicios, siempre y cuando se haga con criterios de transparencia.²⁸

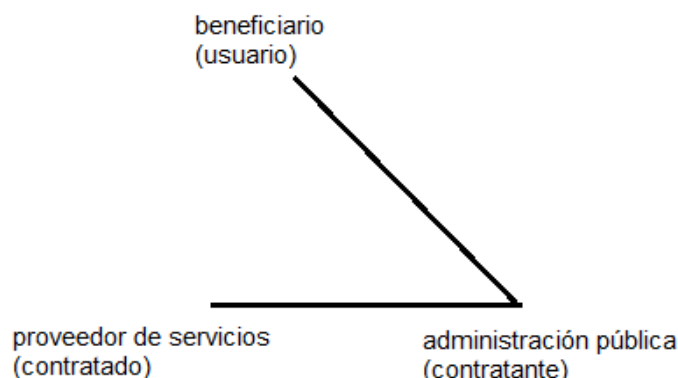
Relación entre actores en el modelo de la contratación pública

En el modelo de contratación pública existen tres tipos de actores que interactúan:

1. Una administración pública (contratante)
2. Un proveedor de servicios (contratado)
3. Las personas beneficiarias (usuarios)

Sin embargo, tal y como representa el gráfico siguiente, la interacción entre los tres actores es limitada, pues la administración pública, se relaciona por una parte con el proveedor de servicios a la hora de contratar la gestión de los mismos y por otra parte (cuando lo hace) con los beneficiarios o sus entidades representativas, a la hora de escuchar las demandas de estos. La relación entre beneficiarios y proveedor, no existe, o en su caso es meramente en tanto que cliente-beneficiario de los servicios. En todo caso, las relaciones de la administración se hacen por separado con cada uno de los actores que intervienen:

²⁸ Normalmente, existe la posibilidad de consulta previa por parte de las administraciones a los potenciales proveedores, a la hora de definir las características de los servicios, que luego se concretarán en los pliegos, si bien no siempre se utiliza.



Ventajas y desventajas del modelo de contratación pública

El marco normativo regulatorio a nivel europeo de los sistemas de contratación/licitación pública, viene determinado por la Directiva Europea de Contratación Pública, aprobada en febrero 2014 y que ha de ser transpuesta al ordenamiento jurídico de los Estados miembros como máximo en abril 2016. Este marco de relaciones tiene ventajas e inconvenientes, alguna de las cuales presentamos a continuación:

Marco jurídico: Directiva Europea de la Contratación Pública²⁹

Ventajas:

- La primacía de la competencia entre los proveedores puede (a) reducir el coste para la administración contratante y/o (b) favorecer la calidad del servicio (si esta se incluye como elemento de evaluación en las ofertas).
- La nueva Directiva da más importancia a los criterios de calidad de los servicios, con el fin de prevenir el *dumping* social; así mismo refuerza las cláusulas sociales y determinadas modalidades de

Desventajas:

- Hay poca flexibilidad a la hora de ajustar el servicio/suministro a la demanda "se usa lo que se compra".
- Las personas beneficiarias están subordinadas al servicio predefinido, en muchas ocasiones condicionado por el precio.
- Los criterios de calidad del servicio no son obligatorios y, en general, se suele dar más importancia al precio de la oferta que a la calidad; por lo tanto hay un riesgo de *dumping* social, y de que el contrato acabe siendo una

²⁹ Unión Europea, [Directiva 2004/18/CE sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios](#) y [Directiva 2014/24/UE](#).

contratación.

pseudo-subasta.

- En la práctica las cláusulas sociales se usan excepcionalmente.

Prácticas en el modelo de contratación pública

De acuerdo a la nueva Directiva Europea, si el importe del contrato supera los umbrales definidos, es decir 750.000 Euros,³⁰ el proceso de la contratación se ha de realizar a través de una licitación oficial que debe respetar las normas legales de transparencia, libre concurrencia e igualdad de oportunidades, tanto al nivel nacional como al nivel europeo.

El precio de la oferta suele determinar la adjudicación del contrato, aunque es posible que la administración que saca el concurso, sea esta de nivel nacional, regional o local, pueda puntuar aspectos relacionados con criterios de calidad, mejoras, etc. Las administraciones también pueden exigir requisitos adicionales al oferente/licitador como, por ejemplo, cláusulas sociales. De acuerdo a la nueva Directiva Europea, tal y como explicamos más abajo, estas cláusulas pueden ser más amplias, **si bien no son obligatorias**.

Con respecto a los proveedores de los servicios, los contratos están abiertos tanto a organizaciones con y sin ánimo de lucro. Dependiendo de los países y de los ámbitos de actividad, en algunos casos hay primacía de las empresas, en otros de las ONG y en otros casos tanto empresas como ONG, concurren por separado o de modo conjunto formando consorcios para concursar.

Talleres protegidos, contratos reservados y cláusulas sociales

En mayor o menor medida las administraciones públicas de los distintos países europeos suelen prever sistemas o modalidades específicas, en el marco de la contratación pública, o bien tener en cuenta condiciones especiales en las mismas. Nos referimos aquí a algunas de ellas, especialmente a aquellas que pueden tener mayor interés en el ámbito social; explicamos, cómo estas condiciones especiales quedan recogidas en la nueva Directiva Europea y en el Borrador de Anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público del Gobierno Español.³¹

³⁰ Artículo 4 de la nueva directiva introduce un nuevo umbral específicamente para servicios sociales de interés económico (750.000 euros). La anterior directiva ([2004/18/CE](#)) no distinguía los servicios sociales.

³¹ Borrador de Anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público

Contratos reservados para personas con discapacidad o en desventaja

Tanto la Directiva europea de la contratación pública del año 2004 (2004/18/CE) como la del 2014 (2014/24/UE) contienen un régimen especial para los talleres y empleos protegidos. Cabe resaltar que entre la Directiva del 2004³² y del 2014³³ el grupo de personas que se incluyen en la modalidad de los talleres protegidos se ha ampliado, puesto que además de las “personas con discapacidad” ahora también se incluyen “personas vulnerables”. Además, el umbral de clasificación ha bajado en la nueva Directiva a un mínimo de 30% de la plantilla para contar con las ventajas de “taller protegido” *sheltered workshops*.

En consecuencia, **si el objetivo de dicho taller es la inclusión social y laboral de las personas protegidas y al menos el 30% de los empleados de estos talleres, operadores económicos o programas son trabajadores discapacitados o en desventaja, la administración pública contratante puede aplicar la modalidad de contrato reservado con un proveedor que cumpla estos requisitos.** *“Los Estados miembros pueden reservar el derecho a participar en los procedimientos de contratación pública a los talleres protegidos y operadores económicos cuyo objetivo principal es la integración económica y social de las personas discapacitadas y con desventaja, o pueden disponer que esos programas se desarrollen en el contexto de programas de empleo protegido, estableciendo que al menos el 30% de los empleados de estos talleres, operadores económicos o programas sean trabajadores discapacitados o en desventaja.*

El contrato reservado para talleres protegidos, en distintas modalidades, es un modelo común en muchos Estados miembros de la UE y se suele usar para diferentes tipos de servicios, entre ellos los servicios sociales. **El Borrador de Anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público Español prevé la posibilidad de restringir determinados contratos públicos a talleres protegidos o que determinados contratos sean ejecutados únicamente en el marco de programas de empleo protegido** (Artículo 20 y Considerando (36) DN y artículo 24 DC]).

Contratos reservados para ciertos servicios inferiores a 750.000 Euros

Una novedad de la nueva Directiva de contratación pública, es el que permite adjudicar contratos reservados a proveedores de servicios específicos, entre ellos servicios sociales, sanitarios y culturales hasta un límite de 750.000 euros (Artículo 77). Se trata de un régimen novedoso que introduce la directiva, denominado “light regime” (régimen simplificado) que permite a los países continuar con prácticas previas que legitiman este procedimiento por distintas razones. Los Estados miembros tienen la opción de transponer o no transponer este artículo en las normativas nacional correspondientes; no obstante, las opiniones sobre sus ventajas o implicaciones que esto tendría, para la provisión de servicios por parte del Tercer Sector están divididas.

³² Artículo 19 de la [Directiva 2004/18/CE](#).

³³ Artículo 20 de la [Directiva 2004/18/CE](#).

El Borrador de Anteproyecto de Ley del Contratos del Sector Público Español ha tenido en cuenta esta opción en el Artículo 22 (Contratos de Regulación Armonizada) *“Están sujetos a regulación armonizada los contratos de servicios cuyo valor estimado sea igual o superior a las siguientes cantidades ... 750.000 euros, cuando se trate de contratos que tengan por objeto los servicios enumerados en el Anexo IV”*. La lista de posibles ámbitos a restringir en el caso del anteproyecto de Ley española es amplia y entre ellos se incluyen los servicios sociales, servicios de salud y servicios conexos, los educativos, culturales, sanitarios, etc. (anexo IV)

Cláusulas sociales

Se entiende por cláusulas sociales la inclusión de ciertos criterios en los procesos de contratación pública, en virtud de los cuales se incorporan al contrato aspectos de política social como requisito previo (criterio de admisión), como elemento de valoración (puntuación) o como obligación (exigencia de ejecución).

Los contenidos de las cláusulas sociales pueden ser muy variados y referirse a aspectos muy distintos dependiendo de los fines sociales que se desean obtener en el ámbito de la contratación. A título de ejemplo hay cláusulas sociales que van orientadas a promover el empleo y el acceso de las personas vulnerables al mercado laboral, a promover la igualdad entre hombres y mujeres, la formación en el mercado de trabajo, etc.; las cláusulas sociales también pueden emplearse en ámbitos relacionados con el medioambiente u otras actividades como la promoción del comercio justo.

La nueva Directiva Europea prevé amplios márgenes para la aplicación de las cláusulas sociales porque incluye en el criterio de la adjudicación de contratos el concepto de «mejor relación calidad-precio» en vez de centrarse en la «oferta económicamente más ventajosa» como hacía la Directiva previa. El Artículo 67 de la Directiva establece explícitamente que la oferta económicamente más ventajosa debería evaluarse sobre la base de la mejor relación calidad-precio. *“El enfoque coste eficacia debe de ser evaluado en base a una serie de criterios, incluyendo criterios cualitativos, aspectos medioambientales y otros aspectos sociales vinculados a los servicios que se van a contratar”*. Es importante tener en cuenta que **la trasposición de este artículo, no es obligatorio para los Estados miembros**, por lo que las entidades de iniciativa social en España deberían de insistir en que este artículo como mínimo sea incluido en la futura Ley española, aunque sea con carácter no obligatorio.

El borrador de Anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público recoge los criterios relacionados con las cláusulas sociales de modo muy limitado, restringiendo de este modo las posibilidades de la Directiva europea, pues **no prevé la aplicación de los mismos como “criterios de base” ni como “criterios cualitativos”, y solamente como “criterios de desempate para los casos en que, tras la aplicación de los criterios de adjudicación, se produzca un empate entre dos o más ofertas”**. (Artículo 145)

2.2.2. El sistema de acreditación (licencias y vales)

El modelo de acreditación, entra dentro de la categoría de los métodos de financiación de servicios que podríamos denominar financiación “por sujeto”. **La administración pública en este modelo acredita una serie de servicios en un ámbito concreto a una serie de empresas/organizaciones que están en condiciones de proveer dichos servicios. Esta acreditación, habilita a las entidades para prestar dichos servicios y en consecuencia para que sean financiados públicamente cuando los usuarios acuden a los mismos.** El usuario (sujeto) elige entre todos los proveedores acreditados. La administración pública no controla la provisión/suministro del servicio, sino que acredita las condiciones y requisitos esenciales en los que ha de prestarse el mismo; el proveedor no tiene el derecho exclusivo de prestar un servicio, puesto que el mismo puede ser prestado por varios agentes, lo que garantiza la diversidad de la oferta y la posibilidad de elegir.

Lógicas de funcionamiento del modelo de acreditación

El modelo de acreditación obedece a los siguientes parámetros:

- 1) La **administración pública “acredita”** una serie de servicios (centros, sistemas de ayudas al domicilio etc.) que pueden ser provistos a las personas beneficiarias y financiados públicamente; la acreditación se hace a proveedores de servicios, que son entidades (lucrativas o no lucrativas) que disponen de las condiciones para prestar dichos servicios y cumplen los requisitos establecidos por la administración. La administración firma un documento (acuerdo de licencia) con el proveedor en el que se acuerda un precio que la administración va a pagar por dicho servicio si el beneficiario lo usa.
- 2) La **administración “ofrece”** opciones de servicios a los beneficiarios, de acuerdo a criterios de afluencia y necesidad. Establece unos requisitos para la acreditación y luego da libertad a las empresas/organizaciones, en la manera en que prestan sus servicios.
- 3) **Existe una relación contractual entre el proveedor y el beneficiario.** El beneficiario tiene la posibilidad de elegir, por eso se llama “financiación por sujeto” en el marco de una oferta de servicios que han sido acreditados por la administración y que se desarrollan por distintos proveedores. Dependiendo del país y tipo de servicio, el proveedor puede cobrar un precio más alto que aquel que se ha acordado con la administración u ofrecer servicios adicionales. La forma de financiar esta diferencia entre lo que la administración cubre y el coste final del servicio, puede variar entre países; la financiación propia “copago” o los presupuestos personales son las opciones más habituales; en consecuencia, el usuario paga de su bolsillo la

diferencia o usa el dinero que recibe de la administración en base al “presupuesto personal”.

- 4) **El proveedor actúa en nombre propio en el marco de los requisitos de acreditación establecidos por administración pública.** El proveedor del servicio tiene capacidad para definir las características que ha de tener el mismo, en el marco de los criterios establecidos por la administración.

Una de las razones por las que este modelo se queda fuera del marco de la contratación pública es por el hecho de que el nivel de ocupación no está garantizada para el proveedor, lo cual también conlleva riesgo de costes no cubiertos (tanto de las inversiones en las que se incurre para acreditar el servicio y mantenerlo posteriormente como de los gastos corrientes).

Relación entre actores en el modelo de acreditación

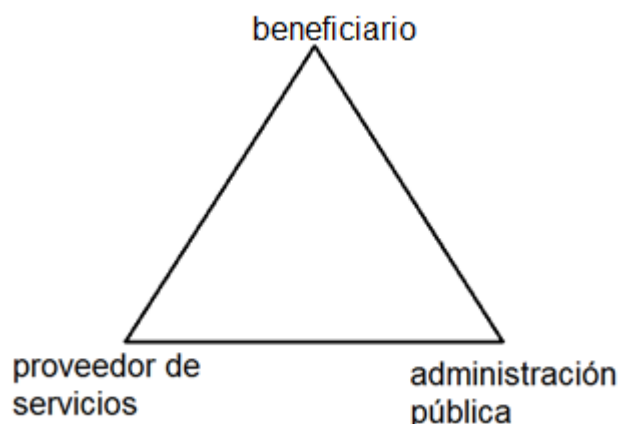
Al igual que en la contratación pública (licitación), en el modelo de acreditación/licencias existen 3 tipos de actores; sin embargo, la relación entre ellos es distinta:

- Una administración pública (garante del derecho)
- Un proveedor de servicios (prestador del servicio)
- Las personas beneficiarias (titular del derecho/usuario)

En este modelo el usuario recibe una notificación de la administración, diciéndole que tiene el derecho de usar un determinado servicio con uno de los proveedores acreditados (normalmente hay posibilidad de elección, dependiendo de la afluencia de servicios). La notificación, que a veces tiene la forma de una carta, funciona como un “vale” que el usuario canjea por un servicio. Por lo tanto, el usuario puede elegir entre diferentes proveedores, mientras la administración solo paga por el servicio usado.

Este modelo se denomina en algunos países Triángulo social, por la interrelación que se establece entre las tres partes que intervienen; en efecto, hay tres tipos de documentos que dan forma al así llamado “**triángulo social**”:

- El acuerdo de licencia: entre la administración pública y el proveedor acreditado.
- La notificación del derecho al uso de un servicio (un “vale”): entre la administración pública y el usuario.
- El contrato de servicio: entre el usuario y el proveedor acreditado.



Ventajas y desventajas del modelo de acreditación

El marco normativo regulatorio a nivel europeo de los sistemas de acreditación está fuera del ámbito de aplicación de la Directiva Europea de Contratación Pública, aprobada en febrero 2014 y que ha de ser transpuesta al ordenamiento jurídico de los Estados miembros en 2016; no obstante, tal y como se explicará más adelante existen ahora importantes debates en algunos países sobre en qué medida la Directiva debe de aplicar este sistema, o dicho de otro modo, hasta qué punto este sistema podría seguir funcionando al margen de la Directiva.

Es importante constatar que de acuerdo a las entrevistas realizadas, tanto a los propios funcionarios Europeos como en los distintos países, a este respecto existe cierto nivel de confusión. Adicionalmente existe controversia sobre si el modelo de acreditación entra o no en la categoría de Ayudas de Estado de los Servicios de Interés Económico General (SIEG), en cuyo caso entrarían en juego otros elementos relacionados con la regla de “*minimis*”. En principio, todo parece indicar que si se trata de Servicios de Interés Económico General es posible prever Ayudas de Estado.³⁴

Uno de los elementos que puede aportar luz es la sentencia *Altmark*. Esta sentencia hace referencia a si determinados sistemas de financiación pública de servicios pueden ser considerados Ayuda de Estado *State Aid* o no, pues si es Ayuda de Estado

³⁴ Comisión Europea (2011), [Ayudas estatales: La Comisión adopta nuevas normas sobre los servicios de interés económico general \(SIEG\)](#); Comisión Europea DG Competencia, [Nuevo paquete sobre ayudas estatales para los SIEG](#); Comisión Europea (2011), [Comunicación de la Comisión. Marco de la Unión Europea sobre ayudas estatales en forma de compensación por servicio público.](#); Comisión Europea (2011), [Comunicación de la Comisión. Marco de la Unión Europea sobre ayudas estatales en forma de compensación por servicio público.](#); Eurogersinformation (2011), [Nuevas normas sobre los servicios públicos en la Unión Europea: ¿ un cambio de doctrina? \(3\)](#)

se puede seguir utilizando el modelo de Concesión, pero teniendo en cuenta que aplica la regla de “minimis” si se acumula una ayuda superior a 500.000 Euros en tres años. En la sentencia Altmark, el Tribunal de Justicia mantiene que una compensación por servicio público **no es constitutiva de ayuda estatal** con arreglo al artículo 107 del TFUE siempre que se cumplan cuatro condiciones acumulativas:³⁵

- En primer lugar, la empresa beneficiaria debe estar efectivamente encargada de la ejecución de obligaciones de servicio público y estas deben estar claramente definidas.
- En segundo lugar, los parámetros para el cálculo de la compensación deben establecerse previamente de forma objetiva y transparente.
- En tercer lugar, la compensación no puede superar el nivel necesario para cubrir total o parcialmente los gastos ocasionados por la ejecución de las obligaciones de servicio público, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable.
- Por último, cuando la elección de la empresa encargada de ejecutar obligaciones de servicio público, en un caso concreto, no se haya realizado en el marco de un procedimiento de contratación pública que permita seleccionar al candidato capaz de prestar estos servicios originando el menor coste para la colectividad, el nivel de la compensación necesaria debe calcularse sobre la base de un análisis de los costes que una empresa media, bien gestionada y adecuadamente equipada habría soportado.

Cuando se cumplen todos los criterios Altmark, la compensación por servicio público no constituye ayuda estatal. Cuando no se cumple al menos uno de los criterios Altmark, la compensación por servicio público constituye ayuda estatal. No obstante, puede ser compatible con el artículo 106 del TFUE y estar exenta de notificación en virtud de la Decisión o aprobada por la Comisión previa notificación sobre la base del Marco.³⁶

Este marco de relaciones tiene ventajas e inconvenientes, alguna de las cuales presentamos a continuación:

³⁵ [SWD\(2013\) 53 final/2](#), página 47

³⁶ [SWD\(2013\) 53 final/2](#), página 52

Marco jurídico: Marco de la Unión Europea sobre ayudas estatales en forma de compensación por servicio público.

Normalmente en base a una Ley o norma nacional (servicios sociales, sanidad, etc.), que le da soporte.

Ventajas:

- Financiación por sujeto: el dinero que percibe el proveedor está condicionado a los usuarios que reciben el servicio.
- El usuario tiene derecho a elegir (si hay suficientes proveedores).
- Hay un control de la calidad del servicio por parte del usuario que puede cambiar de proveedor si no está satisfecho; por lo tanto, la competencia entre proveedores es constante y no puntual (en el momento de la licitación) como en la contratación.
- La administración sólo incurre en gastos cuando se use un servicio; al mismo tiempo, los proveedores tienen la autonomía de adaptar sus servicios a las necesidades de los usuarios (no hay que usar algo innecesario sólo porque se ha comprado hace tiempo como en la contratación).

Desventajas:

- Dependiendo del tipo de servicio y su coste (gastos, inversión etc.), la no ocupación de plazas puede implicar gran riesgo para el proveedor.
- Con frecuencia, debido a varios factores, a veces el usuario no tiene derecho a elegir porque sólo hay un proveedor o porque las condiciones no son adecuadas para permitir una selección por el usuario.
- A veces la tarifa de una plaza/servicio establecida por la administración no es suficiente para cubrir los gastos del servicio acordado.

Prácticas en el modelo de acreditación

El sistema de acreditación funciona en distintos contextos nacionales donde se suele aplicar para ciertos servicios sociales; es importante reseñar que la base legal se encuentra fuera de las leyes de la contratación pública; en todo caso **el modelo, además de cumplir con los requisitos de la normativa europea (Marco de la Unión Europea sobre ayudas estatales en forma de compensación por servicio público), siempre requiere de una normativa que le de soporte a nivel nacional.** En los casos analizados siempre existe una ley “social” (o al nivel nacional, regional o local) que obliga a una administración pública (garante del derecho), a proveer un servicio a una persona (titular del derecho) que tiene una necesidad de usar este servicio. Cuando la propia administración no tiene la

capacidad de suministrar este servicio (y cumplir su obligación), invita a posibles proveedores a “acreditarse” para encargarse del cumplimiento del derecho del titular.

El sistema de la acreditación, tal y como se describe en el capítulo siguiente, se encuentra en varios Estados miembros, sin embargo hay diferencias en la prevalencia de su aplicación entre diferentes tipos de servicios sociales. Además, cabe resaltar que en algunos países los proveedores suelen ser principalmente organizaciones sin ánimo de lucro (a veces por motivos históricos y a veces por la ventaja fiscal que tienen que les permite ofrecer el servicio a un precio más bajo), mientras en otros países, tanto ONG como empresas se suelen acreditar para ofrecer servicios.

Para los defensores de los sistemas de acreditación, el modelo de “triángulo social” garantiza la posibilidad de “derecho a elegir” por parte del usuario (en línea con la Convención en el caso de la discapacidad), que funciona como un auto mecanismo de control de calidad del servicio (por opiniones de “boca en boca” o porque el usuario cambia proveedor si no está satisfecho); consideran que el modelo de licencias es una forma de competición más liberal y flexible que redundaría en favor del beneficiario; por otra parte, favorece la iniciativa de los operadores en las respuestas a las necesidades sociales y su autonomía, al no actuar como agentes del Estado, sino como entidades proveedoras de bienestar.³⁷

Para sus detractores por el contrario, los principios del Tratado de la Unión Europea de igualdad de oportunidades, no discriminación y transparencia se verían mermados en este modelo, de modo que no se respetarían completamente las reglas del Mercado interior.

2.2.3. Presupuestos personales

Los presupuestos personales se basan fundamentalmente en **la definición de unas cuantías económicas, que los beneficiarios tienen derecho a recibir de las administraciones públicas por sus circunstancias personales** (Ej. tener una minusvalía de grado x) o condiciones socioeconómicas. Los presupuestos personales, a veces actúan como fórmulas complementarias de apoyo, de modo que una persona tiene derecho a acudir a unos servicios que paga el Estado (mediante concertación o acreditación) y además recibe unas cuantías económicas que puede gastar en otros servicios.

Desde los años 90, en el marco de las reformas y reajustes económicos del Estado de Bienestar y de las reivindicaciones del movimiento de desinstitucionalización, se ha dado impulso a la introducción de “presupuestos personales” en varios países europeos. El concepto se basa en la sustitución de costes (anteriormente gastados en

³⁷ BAGFW (2007), The Design of Competition in the Provision of Social Services in Germany and its Compatibility with the Internal Market.

la institucionalización) por transferencias en efectivo a los beneficiarios de los servicios. El resultado deseado es que el usuario gaste el dinero en servicios alternativos (a la institución) que les permitan llevar una vida autónoma.

Los presupuestos personales **constituyen un modelo de financiación pública indirecta** porque los servicios se financian por ayudas (ej. cheques servicios), aunque no exclusivamente, que reciben los usuarios. El usuario elige el uso que da al presupuesto que recibe de la administración pública. La administración pública regula, pero no controla la provisión o suministro del servicio, sino que da libertad de opción al usuario.

Lógicas de funcionamiento del modelo de presupuestos personales

Es importante entender que **el modelo de presupuestos personales, puede funcionar como un sistema independiente o como una pieza que complementa otros modelos**; esto va a depender de la afluencia de recursos, del tipo de servicios y de los niveles competenciales. De hecho, algunas administraciones simultanean la provisión de servicios mediante sistemas de licencias con presupuestos personales. El modelo de presupuestos personales obedece a los siguientes parámetros:

- a) La **administración pública “no selecciona”** los servicios a los que puede acudir el usuario; a lo sumo decide el tipo de servicios que el usuario puede comprar con el dinero que recibe o el tipo de gastos que puede hacer.
- b) La **administración “paga al usuario”** una cantidad de dinero de acuerdo a su situación (situación personal y condiciones socioeconómicas). No paga directamente al proveedor.
- c) **Existe una relación “prestacional” entre el proveedor y el beneficiario.** El beneficiario tiene la posibilidad de comprar el servicio que desee, al proveedor que le convenga, dentro de los límites establecidos por la administración.
- d) **El proveedor actúa en nombre propio** y en ningún caso entiende que está prestando un servicio público, sino más bien que el cliente está comprando sus servicios con dinero público.

Relación entre actores en el modelo de presupuestos personales

Igual que en la contratación pública (licitación) y en el modelo de las licencias, en el caso de los presupuestos personales existen 3 tipos de actores, pero con relaciones distintas:

1. La administración pública (paga un dinero a un usuario de acuerdo a la categorización/diagnóstico de necesidades)
2. Los proveedores de servicios (ofrecen servicios)

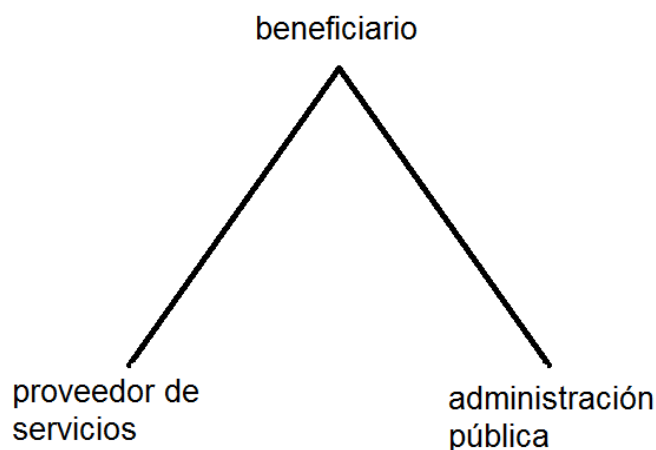
3. Las personas beneficiarias (tienen derecho a decidir sobre el uso que hacen del dinero que reciben)

En este modelo el usuario recibe un reconocimiento de la administración (en base a un diagnóstico) que le da derecho a recibir un presupuesto periódico para cubrir algunas de sus necesidades. El usuario decide a qué dedica o cómo gasta ese presupuesto de acuerdo a lo que él entiende que es prioritario o a lo que más necesita.

En consecuencia las relaciones se producen por separado, de modo bidireccional:

- entre administración y beneficiario: la administración “paga” un dinero al beneficiario de acuerdo a sus necesidades
- Entre beneficiario y proveedor: el beneficiario “gasta” el dinero en un servicio que abona al proveedor.

Sistema de presupuesto personales



Ventajas y desventajas del modelo de presupuestos personales

Marco jurídico: Las legislaciones nacionales sobre los presupuestos personales. Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (Art. 3.a. y 19).

Ventajas:

- Es una forma de financiación que empodera al usuario a ejercer el derecho a elegir lo cual está en línea con la CDPD. Sin embargo, dependiendo de la persona y del tipo de servicio, ciertos grupos de personas con discapacidad requieren medidas complementarias para poder ejecutar su derecho de elegir.
- Cuando los presupuestos personales actúan de modo complementario a otros modelos (contratación, acreditación), pueden ser eficientes.
- Para determinados servicios (no imprescindibles) los presupuestos personales refuerzan la autonomía de las personas y su capacidad de elección.

Desventajas:

- Es difícil de introducir un sistema bondadoso de presupuesto personales en tiempos de restricciones financieras.
- Es difícil encontrar una fórmula adecuada para calcular el importe de un presupuesto personal que cubra las necesidades y garantice la autonomía del usuario.
- Es muy probable que la sustitución completa de otros modos de financiación por presupuestos personales deteriore la calidad del servicio y la cantidad de oferta.
- Impone un alto riesgo a los proveedores por no tener la garantía de ocupación y de poder cubrir gastos.
- Existe el riesgo de que el usuario no siempre gaste el presupuesto, o no lo gaste en aquello que más le convenga.

Prácticas en el modelo de presupuestos personales

Los modelos basados en presupuestos personales funcionan en muchos países europeos como complementarios a otras modalidades de contratación de servicios; se centran normalmente en servicios menos esenciales o complementarios en los que las mínimas coberturas están garantizadas bajo otras modalidades de apoyo.

No obstante, en los últimos años en algunos países y especialmente en el ámbito de algunos servicios sociales, se observa una sustitución casi completa de su modelo de financiación tradicional (basada en servicios de garantía pública) por la financiación individual a través de presupuestos personales. Esto se produce en el marco de reducciones presupuestarias y precarización de los servicios y especialmente bajo la influencia de ideologías liberales.

2.2.4. Concesión

La concesión de servicios se utiliza normalmente cuando la administración pública quiere poner en manos de un administrador privado la gestión de un servicio, bien o propiedad, que pertenece a la propia administración. En la concesión el proveedor del servicio (contratado) no recibe financiación de la administración pública (contratante) sino un **derecho a explotar económicamente un servicio, lo cual le otorga el derecho de vender el servicio en el mercado, es decir, cobrar por la prestación del mismo, en las condiciones previamente pactadas**. Por lo tanto, el usuario paga de forma directa una cuota por el servicio al proveedor.

Las concesiones se desarrollan mediante acuerdos entre la Administración y la entidad que va a gestionar los servicios. Estas últimas perciben los ingresos directamente, cobrando un precio al usuario del servicio (derecho de explotación); adicionalmente se puede prever un pago por parte de la administración a la entidad que gestiona la concesión, cuando los usuarios no pagan el total de los servicios y es la administración quien se hace cargo de los costes.³⁸

En el caso español la concesión está regulada en la LCSP como una de las fórmulas de Contrato Administrativo de Gestión de Servicios Públicos (Art 277). Como concepto general, en el Derecho administrativo la concesión es un título otorgado por la Administración competente, gracias al cual un particular ejerce unas funciones o utiliza unos bienes que en principio están reservados a aquélla. La concesión se manifiesta bajo diversas modalidades: demaniales, para la utilización privativa de bienes de dominio público; de obras públicas; y de servicios públicos, para la gestión de uno de estos servicios.

Lógicas de funcionamiento del modelo de concesión

El modelo de concesión obedece a los siguientes parámetros:

- La **administración pública “selecciona”** los servicios a los que puede acudir el usuario que son de titularidad de la propia administración.
- La **administración pone un bien público** en manos de un gestor privado, para su gestión y explotación.
- **Existe una relación “prestacional” entre quien explota el servicio y el beneficiario**. El beneficiario compra el servicio y paga por el directamente.
- **El concesionario no actúa en nombre propio** y entiende que está prestando un servicio público, por el que cobra al beneficiario o es compensado por la propia administración de acuerdo a un precio pactado.

³⁸ SIGMA (2011), [Concessions and PPPs](#)

Relación entre actores en el modelo de concesión

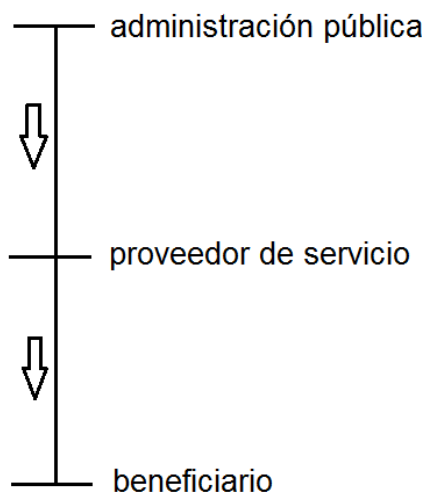
Al igual que en los otros modelos, en la concesión de servicios existen 3 tipos de actores, pero con relaciones distintas:

1. Una administración pública que cede sus servicios para que sean explotados por un tercero, es decir, pone los servicios que son de titularidad propia en manos de un tercero.
2. Un proveedor de servicios que gestiona los servicios de la administración pública (gestiona un servicio) y cobra por el mismo.
3. Las personas beneficiarias que hacen uso el servicio y pagan por el uso que hacen del mismo.

En consecuencia las relaciones se producen por separado, de modo bidireccional:

- Entre administración y empresa que explota la concesión: la empresa gestiona y explota un servicio de propiedad pública.
- Entre beneficiario y la empresa que paga el servicio: el beneficiario “hace uso del servicio y paga” a la empresa por el uso que hace del mismo.

Sistema de concesiones de servicios



Ventajas y desventajas del modelo de concesión

Marco jurídico: Directiva [2014/23/UE](#) de 26 de 2014 relativa a la adjudicación de contratos de concesión.

Ventajas:

Los sistemas de concesión tienen la ventaja de que normalmente se adjudican por períodos largos de tiempo y las condiciones se acuerdan a priori.

La administración pública se libera de la complejidad de la gestión del servicio e incluso del mantenimiento del mismo (dependiendo de las condiciones en las que se pacte).

Si la gestión y las condiciones del pacto son adecuadas, el proveedor puede obtener además de estabilidad beneficios sostenidos por la gestión de la concesión.

Desventajas:

El proveedor tiene el riesgo de incurrir en gastos no cubiertos por no ocupación.

En el caso que no existan ayudas financieras para los usuarios el servicio puede resultar no asequible, en cuyo caso si no hay compensaciones la entidad que lo presta puede incurrir en pérdidas.

Prácticas en el modelo de concesión

Los sistemas de **concesión no se utilizan prácticamente en el ámbito de los servicios sociales** y son más comunes en el ámbito de gestión de infraestructuras, servicios energéticos y otros suministros básicos, etc. No obstante hacemos referencia a los mismos para destacar algunos criterios importantes de la nueva Directiva europea relativa a la adjudicación de contratos de concesión ([2014/23/UE](#)). La nueva Directiva representa el primer marco jurídico europeo para la concesión, que antes no estaba regulada. Es importante saber que los contratos de concesión también se pueden aplicar a los servicios sociales. Además la **nueva directiva incluye una excepción para ciertos servicios sociales que, en teoría, pueden ser aplicables al ámbito de la discapacidad**. Sin embargo, hemos de destacar que en ninguno de los países analizados se aplica el modelo de concesiones para los servicios sociales que son objeto de este estudio.

Tabla 1. Resumen: Modelos de financiación, normativa y funciones de los actores

Modelo	Normativa Europea que los regula	Función de los tres actores		
		Administración pública	Proveedor	Beneficiario
Contratación pública	Directiva europea de la contratación pública	Contratante	Contratado	Usuario
Sistema de acreditación (licencias)	Marco de la Unión Europea sobre ayudas estatales en forma de compensación por servicio público	Garante del derecho	Prestador del servicio	Titular del derecho
Presupuestos personales	Legislaciones nacionales sobre los presupuestos personales; CDPD.	Garante del derecho	Prestador del servicio	Titular del derecho
Concesión de servicios	Directiva europea relativa a la adjudicación de contratos de concesión	Garante del derecho	Prestador del servicio	Titular del derecho

3. Tradiciones y prácticas de participación del Tercer Sector en la provisión de servicios públicos

Teniendo en cuenta los modelos de participación privada en la provisión de servicios públicos en el ámbito social descritos previamente, en esta sección se desarrolla una visión general sobre cómo una serie de países de la UE hacen uso de los mismos. La selección de los países que se han tomado como referencia se hizo en base a dos criterios: por una parte se han tenido en cuenta países que representasen distintas trayectorias y modelos en la implantación de los sistemas de bienestar; por otra, se han identificado países que cuentan con experiencias avanzadas y consolidadas en los sistemas de partenariado entre administraciones y entidades sociales en la prestación de servicios.

Se ha de resaltar que en cada uno de los países analizados se aplican modelos distintos para distintos servicios; es decir, es frecuente el caso de que en un mismo país se aplica un modelo para servicios sociolaborales y otro modelo para servicios sociosanitarios, dependiendo de las leyes que soportan dichos modelos, el ámbito de competencias (nacional, regional, local) etc.

Hemos elegido cinco países que representan cuatro regímenes de bienestar distintos, que tienen consecuencias para el rol que juega el Tercer Sector en la provisión de servicios:

- a. **Alemania y Austria representan el régimen continental de bienestar** en el cual el Tercer Sector se ha estructurado en torno a distintas confesiones religiosas o ideológicas (en menor medida en Austria) y ha tenido hasta recientemente un papel predominante en la provisión de los servicios sociales como parte del sistema estatal de bienestar.
- b. **Suecia, representa un caso específico del régimen nórdico de bienestar** en el cual el Tercer Sector históricamente ha tenido poco peso en la provisión de servicios, pero progresivamente ha cambiado, a medida en que el Estado ha ido otorgado un papel mayor a la iniciativa privada en la gestión del bienestar.
- c. **Italia es un caso representativo del régimen mediterráneo de bienestar**, en el cual el Tercer Sector, enraizado históricamente en la Iglesia Católica se ha transformado progresivamente en creciente diversificación y dependencia de los gobiernos regionales, a la vez que ha desarrollado un sistema de cooperativas sociales como instrumento de intervención en la provisión de servicios.
- d. **Reino Unido, es representativo del régimen anglosajón de bienestar social**, en el cual el Tercer Sector tiene una poderosa base histórica y ha jugado hasta la actualidad un papel relevante en las políticas de asistencia social, eso sí, en fuerte competencia con las empresas mercantiles.

Algunos de los países analizados representan modelos que con ligeras variantes se repiten en otros entornos. Este es el caso por ejemplo de Alemania y Austria que son representativos del modelo de bienestar centroeuropeo y con gran trayectoria y presencia intensiva del sector no lucrativo en la provisión de servicios públicos, especialmente en el ámbito social, sanitario y educativo. También es el caso de Suecia que tiene una situación equiparable a Finlandia y Noruega, representativas del modelo de bienestar nórdico y que se ha caracterizado por una prestación directa de los servicios desde las administraciones públicas hasta los años ochenta del pasado siglo. El caso de Reino Unido es particular de la realidad anglosajona; el de Italia, aunque en términos de bienestar es representativo de la realidad Mediterránea, en la práctica en los distintos países hay realidades bastante diferentes en los modelos de partenariado.

Del análisis de conjunto se puede deducir, que hay una tendencia creciente a la consolidación de la función de prestación de servicios que conlleva una progresiva profesionalización e incluso una cierta “empresarialización”; esto conlleva a su vez cierta especialización funcional, en los servicios que se prestan, junto con una competencia selectiva con el sector mercantil y de manera limitada a formas puntuales de cooperación entre ambas. Las nuevas necesidades y demandas sociales están reorientando la intervención social hacia actividades mixtas, por ejemplo atención sociosanitaria para personas mayores o en situación de dependencia, o de creciente importancia debido a la escasez de empleo, como es la inclusión laboral.

En cuanto al ámbito de la discapacidad, se constata que es un campo de actuación que requiere intensidad de servicios, pero que al contrario de lo que ocurre en el caso español, donde el Tercer Sector tiene una posición dominante, en otros países muchos servicios de discapacidad están en manos de empresas mercantiles; este es el caso por ejemplo de Austria, Reino Unido y Suecia, o de algunos servicios en Italia como la terapia física o los cuidados a domicilio.

3.1. Austria

Tradiciones del partenariado público-privado:

- Sistema de acreditación (licencias)
- Contratación pública
- Presupuestos personales
- (Subvenciones)



3.1.1. Rol del Tercer Sector en la provisión de servicios

El rol del Tercer Sector en la provisión de servicios en Austria es similar al alemán que describiremos a continuación, dado que son dos países con tradiciones similares. Las diferencias fundamentales respecto al caso Alemán radican en que el Tercer Sector está menos organizado y estructurado a nivel federal y que su peso en la provisión de servicios ha sido menor, pues la tradición Austriaca ha sido más intensa en la prestación directa de servicios por parte de la administración. Las **tendencias hacia la mercantilización** de los servicios en los años recientes son similares en ambos países y en consecuencia la transposición de la Directiva Europea de contratación podría suponer la intensificación de los pasos en esa dirección.

Está previsto que la Directiva Europea de contratación pública se transponga en dos fases en Austria. La primera fase incorpora una “reforma simplificada”; el Consejo de Ministros ha elaborado un borrador de Ley que pasó en 2015 al Parlamento. Esta fase de la reforma, parece que no tienen mayores consecuencias en los sistemas de contratación, licencias, etc. que funcionan actualmente en el país.

Para 2016 se espera una amplia reforma que previsiblemente impondrá reglas estrictas sobre cuando aplican los sistemas de contratación pública. **La tendencia parece indicar que parte de los servicios que se prestan actualmente por fórmulas de Ayudas de Estado, podrían pasar a la contratación pública.** La organización Austriaca “dabei”³⁹ que es una plataforma que agrupa a entidades que proveen servicios de empleo (también entidades privadas), está luchando por el mantenimiento de los sistemas de Ayuda de Estado y actuales sistemas de acreditación; así mismo está trabajando en la inclusión de criterios sociales en los contratos cuando se trata de servicios sociales.

3.1.2. Modelos dominantes

En términos generales se puede afirmar que en Austria los modelos que se usan para financiar servicios sociales al nivel nacional y regional son distintos; esto obedece al alto grado de descentralización que existe en el país que tiene una estructura federal y

³⁹ Dabei, <http://www.dabei-austria.at/english>

a las competencias y responsabilidades de cada administración (nacional o regional) para proveer distintos servicios. Mientras la administración nacional suele financiar los servicios a través de ayudas de Estado, la administración regional tradicionalmente les financiaba preferentemente a través del **sistema de acreditación (licencia)**.

Por lo tanto, es posible que un tipo de servicio se financia casi exclusivamente a través de ayudas estatales y otro mediante el sistema de acreditación “licencias y vales”, o al igual que ocurre en Alemania los servicios se complementen mediante distintos sistemas de financiación. No obstante, cabe destacar que en los últimos años se ha observado una **tendencia hacia la contratación pública** especialmente a nivel regional; este desarrollo, está relacionado con la presión que ejerce la empresa mercantil y con las críticas que se hacen del modelo del sistema de acreditación a las que nos referimos a continuación.

Posibles mejoras del modelo de acreditación.

El modelo de la acreditación en Austria se ha consolidado a lo largo del tiempo; no obstante tanto los proveedores de los servicios como los propios usuarios insisten en que es necesario aplicar mejoras; entre los grupos de usuarios más críticos están precisamente las personas con discapacidad y las organizaciones que les representan. Los argumentos que se están debatiendo actualmente son los siguientes:

- La mayoría de los servicios para personas con discapacidad requieren una inversión en infraestructura costosa. Muchos de los proveedores se están quejando, porque han realizado dichas inversiones, pero al haber exceso de oferta (o insuficiente financiación por parte de las administraciones), no se hace uso de toda la capacidad instalada, lo cual resulta en **alto riesgo de no ocupación de plazas o servicios y, en consecuencia, se incurre en gastos no cubiertos**.
- Muchos de los servicios carecen de los requisitos de accesibilidad necesarios, lo que hace que en consecuencia no estén disponibles para personas con discapacidad. En este sentido, la proclamada ventaja de “la libertad de elección” (que tiene la posibilidad de mejorar la calidad del servicio entre los competidores), es casi inexistente en muchas zonas de Austria, especialmente en zonas rurales donde suele haber un solo proveedor. Por lo tanto, la **falta del derecho a elegir** (destacada como derecho humano en la CDPD y vinculada en la nueva directiva europea de contratación pública), es uno de los puntos críticos del modelo de la acreditación para los servicios que benefician a las personas con discapacidad.
- En este modelo, la administración pública ofrece una tarifa fija (normalmente está establecido en la ley regional correspondiente) para cada tipo de servicio; este precio no es negociable y el proveedor está obligado a aceptarlo si se acredita. Los proveedores se quejan de que estas tarifas son insuficientes. Actualmente se

está llevando un proceso judicial contra el gobierno regional de Estiria al que se acusa de que las **tarifas** diarias que tienen establecidas para los servicios para personas con discapacidad son **inadecuadas**.⁴⁰

3.1.3. Ejemplos

Presentamos a continuación dos ejemplos de ámbitos de actuación y tipos de servicios financiados mediante el sistema de acreditación (licencia).

Servicios de la inclusión laboral de las personas con discapacidad

El modelo de financiación de estos servicios varía en función de los distintos tipos de servicios y que viene determinada por el ámbito de competencias de cada nivel administrativo; en consecuencia, como se ha explicado anteriormente el sistema de financiación es diferente al nivel nacional que al nivel regional.

Al **nivel nacional** la Ley de inclusión laboral de las personas con discapacidad (*Behinderteneinstellungsgesetz*) obliga al Ministerio de Empleo, Asuntos Sociales y Protección de Consumidores de Austria a ofrecer servicios que se dirijan a la inclusión laboral de estas personas. Dada la estructura administrativa del Estado Federal, el Ministerio tiene oficinas en cada uno de los 9 estados federados a través de las que, o bien ofrece servicios públicos, o bien encomienda su provisión a proveedores privados. Dicha ley prevé, entre otros medios, la financiación de estos servicios a través de ayudas estatales que se pueden aplicar a servicios de acompañamiento laboral (*job coaching*), asistencia personalizada en el puesto de trabajo, medios de ayuda técnica en el puesto de trabajo, ayudas para los costes salariales y de formación, etc.

La selección de proveedores de este tipo de servicios funciona a través de una convocatoria en la cual el Ministerio invita a todos los proveedores que potencialmente podrían prestar un servicio a presentar un proyecto. Cabe destacar que en 2015 el proceso de la convocatoria ha cambiado debido a los nuevos requisitos del Fondo Social Europeo (FSE) que cofinancia estos servicios y por lo tanto requiere que se publique la convocatoria en la página web la Unidad Administradora del Fondo Social europeo (UAFSE) de Austria, mientras en años anteriores el Ministerio mandaba una invitación a una selección de proveedores con los que se había trabajado anteriormente. Además, es importante resaltar que la convocatoria está abierta a organizaciones con y sin ánimo de lucro (en el período de programación anterior 2010-2014 la mayoría de las entidades invitadas eran ONG). Los dos criterios de selección para adjudicar la ayuda son “la calidad y experiencia” que

⁴⁰ Una información de interés es que la entidad que ha formulado la demanda es la representada por el actual presidente de European Association of Service providers for persons with disabilities (EASPD).

representa un mayor peso (90%) y “el precio” (10%); esto da ventaja a las ONG, dada su especialización, pues llevan más tiempo trabajando en esta área.

Además de la actuación de la administración Federal descrita previamente, a **nivel regional** existen leyes específicas cuyo objetivo es la integración laboral de las personas con discapacidad. Una ley regional obliga a una administración pública de un Estado Federado a ofrecer servicios adicionales a los que realiza el Estado. Algunos ejemplos de servicios bajo la competencia del nivel regional son: servicios de interpretación para personas con problemas de audición, asistencia psicosocial, asesoramiento, información o acompañamiento. El modelo de la financiación de estos servicios a nivel regional siempre es el **sistema de acreditación (licencias)**; dependiendo del tipo de servicio y las tradiciones de cada Estado Federal, hay servicios cuyos proveedores suelen ser preferentemente ONG, mientras que para otros en algunas regiones son empresas.

Cuidados de largo plazo

Para poder garantizar la oferta de los servicios de cuidados a largo plazo (residencias, ayuda a domicilio, centros de día etc.), en Austria hay una división competencial entre el nivel del Estado y las regiones: la Ley de **presupuestos personales** del año 1993 obliga a la administración nacional a financiar una parte de las necesidades de cuidado de una persona en situación de dependencia. Pero es la administración a nivel regional, la que está obligada a encargarse de la oferta de los servicios de cuidados a largo plazo. La provisión de estos servicios se hace a través del **sistema de acreditación (licencia)**.

En conclusión, los servicios en el ámbito social en Austria, dependiendo del ámbito en el que hablemos, se pueden financiar por uno o una combinación de dos o más procedimientos:

- A. Ayudas de estado/subvenciones
- B. Presupuestos personales
- C. El vale que canjea el usuario por un servicio (acreditación).



La proporción entre dichas fuentes de financiación está determinada por:

- los bienes e ingresos del usuario (que determina el valor del vale); y
- su grado de discapacidad o de dependencia (valor fijo por grado).

Con respecto al tipo de proveedores, el “mercado” es variado y en términos generales se caracteriza porque hay proveedores distintos para el cuidado de personas mayores con dependencia y el cuidado de personas con discapacidad. En el ámbito de las personas mayores, tiene la posición dominante una red de las 5 ONG (2 religiosas, 3 laicas) más grandes de Austria.⁴¹ En cuanto a las personas con discapacidad, especialmente en lo que se refiere a los cuidados a largo plazo, tradicionalmente los proveedores provienen de una red de empresas de la economía social⁴².

⁴¹ Bundearbeitsgemeinschaft soziale Wohlfahrt: www.freiewohlfahrt.at

⁴² Sozialwirtschaft Österreich: www.bags-kv.at

3.2. Alemania

Tradiciones del partenariado público-privado:

- Sistema de acreditación (licencia)
- Contratación pública (incluidas cláusulas sociales)
- (Subvenciones)



3.2.1. Rol del Tercer Sector en la provisión de servicios

Alemania es representativo del llamado régimen de bienestar continental o de Seguridad Social, fundado en el principio de subsidiariedad en el que tradicionalmente las organizaciones “intermedias” han tenido un peso relevante en la producción de bienestar, bajo su regulación y financiación de Estado. Las ONG han evolucionado hacia la prestación de servicios de garantía pública en colaboración estrecha con el Gobierno Federal y los *Länder*. La reciente expansión mercantil en el Estado de Bienestar ha incrementado y hasta cierto punto desplazado a las ONG de base tanto religiosas como laicas.

El modelo alemán de sociedad civil hunde sus raíces en la doble idea hegeliana de **lograr al mismo tiempo un Estado fuerte y una sociedad civil fuerte**, estando esta última integrada en el primero.⁴³ El principio de subsidiariedad “que no haga el Estado aquello que puede hacer la sociedad civil” inspira el papel de la iniciativa cívica, si bien bajo la regulación y protección del primero. El Estado central, así como las regiones o *Länder* y municipios, son subsidiarios de la sociedad civil en la producción de servicios sociales, en menor medida sanitarios, cuya regulación y financiación cae bajo la responsabilidad del Sector Público.

En consecuencia se trata de un **modelo de integración en el Estado de la sociedad civil manteniendo esta última una amplia autonomía**, a la vez que la sociedad civil influye en la elaboración de las políticas públicas y sus entidades gozan de reconocimiento como organizaciones de utilidad pública. El Tercer Sector está dominado por seis organizaciones, tres de naturaleza religiosa (la católica Caritas, la protestante Diakonie y la judía Zwst) y tres de naturaleza laica (Cruz Roja, la organización socialdemócrata Arbeiterwohlfahrt y la independiente DPWV), siendo determinantes las dos primeras, (Caritas y Diakonie). A partir de las mismas hay una estructura de plataformas y redes en las que se integran las organizaciones más importantes.

⁴³ Stiftungsverbund Westfalen, [The Third Sector and the Policy Process in Germany](#).

Las seis grandes entidades se coordinan a través de una organización federal, la BAGFW o plataforma de asociaciones de voluntariado para el bienestar social, y junto con el sector público han creado un Foro de encuentro para facilitar la interlocución. De manera operativa, también existe un foro en el que las seis entidades del Tercer Sector, junto con las empresas mercantiles de provisión de servicios y los gobiernos locales se agrupan con una agencia estatal en la que se negocian las condiciones de la provisión de servicios (Deutscher Verein).

A partir de 2006 aumenta la apertura de los servicios sociales y sanitarios al sector mercantil que implica un giro legislativo; en ello influye la confluencia de políticas neoliberales *ordoliberales*,⁴⁴ con la política de liberalización de servicios de la Unión Europea; como consecuencia se ha producido un debilitamiento del principio de subsidiariedad en favor de una **creciente mercantilización o apertura al mercado de la competencia por los servicios de bienestar**. Este giro no solo supone que el sector mercantil entra a competir con las entidades sociales, sino que al mismo tiempo se inicia una creciente competencia interna dentro del propio sector social. No obstante el sector no lucrativo suponía en el año 2000 el 76 por cien de empleo en servicios sociales y el 25 por cien en el campo de la sanidad.

Los cambios previamente referidos, además de traer consigo una competencia con el sector mercantil han conllevado un deterioro de la calidad de los servicios, así como de la calidad en el empleo (incremento sustancial del empleo a tiempo parcial). Al mismo tiempo que el Tercer Sector sigue siendo considerado aún como un entramado organizativo básico de las políticas sociales, se avanza hacia una “igualdad” entre ONG y empresas mercantiles en la concurrencia por los servicios. La transposición de la Directiva Europea de contratación pública puede suponer un punto de inflexión en este proceso; los debates se han reavivado, especialmente en las posiciones del Tercer Sector en la defensa del modelo triangular de acreditación, como sistema que respeta los principios del Tratado, (concurrencia, igualdad de oportunidades y transparencia), a la vez que representa un modelo en favor de mayor calidad de los servicios y tiene especialmente en cuenta los deseos y necesidades del sujeto” (beneficiario) y la manera en que se instrumentan estos.

La Directiva europea aún no se ha transpuesto en Alemania. Sin embargo, existe un borrador que va a reformar la Ley de la contratación pública. El artículo 130 de dicho Anteproyecto de ley ha creado bastante incertidumbre entre las grandes ONG que son proveedoras tradicionales de servicios sociales porque el texto, por primera vez, hace referencia explícita a los servicios sociales y aún no queda claro si va a afectar a la forma en que estos se han gestionado tradicionalmente (triángulo social). El

⁴⁴ El ordoliberalismo es una corriente de pensamiento económico fundada por un grupo de políticos y economistas alemanes durante la década de 1930-1940. Se encuentra íntimamente ligada a la Escuela de Friburgo y al concepto de Economía social de mercado. También recibe el nombre de Neoliberalismo alemán.

borrador alemán hace referencia a la Directiva Europea y menciona **5 tipos de procedimientos para contratar servicios sociales**:

- a.1. El procedimiento abierto (licitación)
- a.2. El procedimiento no abierto (contrato reservado)
- a.3. El contrato negociado con competencia de participantes
- a.4. El dialogo competitivo (no detallado en el texto de la Ley)
- a.5. El partenariado de innovación

3.2.2. Modelos dominantes

Dado que hemos descrito previamente el caso austriaco en mayor detalle y en buena medida es coincidente, nos centramos aquí exclusivamente en el sistema de acreditación, típico y con gran fortaleza en el caso alemán.

El sistema de acreditación (licencia)

El **sistema de acreditación (licencia)** es el modelo prevalente para financiar servicios sociales en Alemania donde es llamado “**triángulo social**”. Dado el alto grado de descentralización de la administración pública y la autonomía de los Estados federados (*Bundesländer*), las competencias en la provisión de la mayoría de servicios sociales recae en su mayor parte en el gobierno regional. Al igual que en el caso de Austria, el sistema de licencias tiene gran tradición tanto al nivel regional como local.

Sin embargo, Alemania se distingue de otros países que tienen la misma tradición y en concreto de Austria por el hecho de que hay **gran diversidad de instituciones “contratantes”** (es decir aquellas que otorgan las licencias); en efecto, no solo son **administraciones públicas regionales, sino también instituciones públicas como los seguros de salud, pensiones, servicios de rehabilitación o las agencias de empleo y de ayuda social**. Por lo tanto, dependiendo del tipo de servicio, los proveedores pueden tener varias fuentes de financiación bajo el mismo modelo, generando de este modo economías de escala al ofrecer a los mismos usuarios distintos servicios o desarrollar una variedad de servicios en los mismos centros.

Cabe destacar que en Alemania el nivel local, es decir el municipio, tiene un poder importante a la hora de acreditar proveedores y firmar convenios para servicios adicionales. En la mayoría de los casos el municipio suele tener convenios con los proveedores ya acreditados y establecidos en un municipio y las ocasiones en las que se invita a nuevos proveedores son escasas. Esta práctica consolidada y que es puesta en cuestión especialmente por las empresas, criticándola por falta de transparencia y de respeto al principio de igualdad de oportunidades, ha sido motivo de profundo debate, e incluso de litigio judicial.

Con respecto los tipos de proveedores, la red⁴⁵ que une las 6 ONG más grandes de Alemania y en la que se integra la mayor parte del volumen de los servicios sociales, juega un papel importante en la representación de intereses del sector no lucrativo. Sin embargo, al nivel operativo **la asociación *Deutscher Verein*⁴⁶ une las administraciones públicas y los proveedores (con y sin ánimo de lucro) desde el nivel nacional al local y es la plataforma principal**, especialmente en los últimos años para negociar las condiciones de la provisión de servicios.

A pesar de la defensa del modelo de “triángulo social” y los argumentos en favor del mismo que hemos explicado previamente, hay una crítica creciente hacia el mismo especialmente por parte de las empresas mercantiles; **la mayor tendencia hacia la contratación pública es evidente**. La mayoría de los proveedores tradicionales es consciente de esta tendencia y por eso se han posicionado como promotores de las **clausulas sociales** y según una entrevista realizada con la Caritas Alemania (una de las 6 ONG más grandes) *“es práctica común entre las organizaciones de Caritas que ‘colaboren’ con el municipio en la elaboración de las clausulas sociales adecuadas para una convocatoria”*, las cuales suelen ser a favor de dicha organización al incluir criterios que las empresas tienen menos posibilidades de cumplir.

Los defensores del sistema de acreditación/licencia destacan que este modelo permite la pluralidad de proveedores y establece un auto-control del suministro de servicios. El enfoque de este modelo es el beneficiario y su demanda, a la vez que se respeta la autonomía de los proveedores. Este modelo competitivo se basa en la Ley de la seguridad social de Alemania y se defiende que está en línea con las normas del mercado interno de la UE porque respeta la transparencia y el principio de la no-discriminación.

Los presupuestos personales

Los presupuestos personales en Alemania funcionan de la misma manera que en Austria. Un diagnóstico médico determina el nivel de dependencia de una persona. **Hay un importe fijo en función del nivel de dependencia diagnosticado, que la persona beneficiaria recibe en efectivo y puede decidir en qué servicio y con qué proveedor lo quiere gastar**. Además se permite la financiación de servicios con una combinación de presupuestos personales, vales y financiación propia, similar al caso de Austria.

3.2.3. Ejemplos

La formación dual forma parte integral del sistema de educación en Alemania. A partir de los 15 años, el alumno puede optar entre seguir su formación en un instituto

⁴⁵ BAGFW: www.bagfw.de

⁴⁶ www.deutscher-verein.de

o iniciar un programa de aprendizaje. La diferencia entre las dos formas es que en el instituto la formación es más teórica, aunque el plan de formación (que es responsabilidad de los *Länder*) suele prever un enfoque práctico (muchas veces con prácticas de corto plazo, proyectos con o visitas a empresas etc.). El programa de aprendizaje es una formación de varios años en una o varias empresas que está acompañada por una formación teórica a través de escuelas públicas especializadas en la formación para distintos profesiones (p. ej. carpintería, mecánica, comercio, logística etc.).

Dado los resultados positivos de la formación dual, la inclusión de las personas con discapacidad en este sistema lleva tiempo siendo una de las prioridades de las políticas laborales en Alemania. Por lo tanto, se han establecido servicios especializados para facilitar el acceso al sistema dual a personas jóvenes con discapacidad. Itinerarios personalizados, *coaching*, la búsqueda de empresas adecuadas para las prácticas, acompañamiento en el trabajo y en la formación son algunos de los ejemplos que se suele ofrecer. Los proveedores de estos servicios suelen ser organizaciones tanto lucrativas, como no lucrativas.

Con respecto a la financiación de estos servicios, el **modelo de acreditación** es prevalente. Según el tipo de la formación y el tipo de la capacidad, la institución financiadora puede variar entre hasta diferentes instituciones públicas (p. ej. la oficina federal del empleo, seguros de salud o pensiones, la seguridad social etc.) y privadas (p. ej. seguros de salud o pensiones).

3.3. Suecia

Tradiciones del partenariado público-privado:

- Contratación pública
- Licencias (sistema de acreditación)
- (Subvenciones)



3.3.1. Rol del Tercer Sector en la provisión de servicios

Suecia forma parte del denominado régimen nórdico de bienestar, que durante varias décadas (1950-1980 del Siglo XX) fue denominado también socialdemócrata por la permanencia de gobiernos de dicha ideología. En dicho modelo hasta los años 80 la provisión de servicios se realizaba directamente por el Estado que había absorbido las cooperativas preexistentes y asociaciones sindicales. En el ámbito municipal el sector público era prácticamente el único oferente en la prestación de servicios. La economía social y en concreto las cooperativas, ocupaban un lugar muy secundario en la estructura productiva; el papel de las mutuas era residual. Las asociaciones tenían una función más participativa y movilizadora pero no gestora de servicios de bienestar.

A partir de la década de los 80 del pasado siglo los cambios ideológicos, junto con la presión del mercado y las quejas de los ciudadanos-consumidores favorece la emergencia de servicios municipales prestados a través de cooperativas de padres y cooperativas en general. La crisis fiscal que se inicia a principios de la década de los 90 conduce al poder a la coalición liberal-conservadora que entre 1991 y 1994 y posteriormente entre 2006 y 2010 y 2010 – 2014 favorecerán políticas de apertura al mercado y a la economía social en la prestación de servicios. De este modo se va a producir una **creciente interacción entre la economía pública y las cooperativas, en la provisión sueca de bienestar**. Todo ello en un contexto de profunda descentralización en el nivel municipal de la financiación y provisión de los servicios educativos, sanitarios y sociales.

De manera progresiva los sistemas de gestión se van haciendo mixtos, mediante la contratación estable de servicios bajo el **principio de colaboración económica entre Estado y el Tercer Sector, fundamentalmente mediante las cooperativas**; en los 90 el ámbito municipal es una especie de monopolio conjunto entre el sector público y el sector cooperativo, donde estas últimas son una especie de brazo extenso del Estado.

Esta simbiosis o cooperación mutua, Tercer Sector - Estado en la provisión de servicios ha dado paso en años más recientes y especialmente en la etapa de los gobiernos conservadores de los períodos 1991-1994 y 2006-2014, a una creciente presencia de la empresa mercantil en la provisión de servicios públicos. Simultáneamente el Tercer Sector ha llegado a acuerdos con los Gobiernos locales (Asociación sueca de gobiernos regionales y locales) mediante los que se garantiza la autonomía plena del sector y un modelo de cooperación (Gobierno de Suecia, 2008). Dicho acuerdo se basa en seis principios que justifican una **relación de largo plazo basada en los criterios de participación, transparencia y confianza**. Tales principios son los de autonomía, diálogo, calidad, continuidad, transparencia y diversidad de los actores. En los mismos se reconoce el rol central de las organizaciones voluntarias en relación con la democracia y el bienestar social y, por tanto, en el desarrollo del empoderamiento de los ciudadanos, el desarrollo de la economía social y, en general, como recurso en la producción del bienestar.

3.3.2. Modelos dominantes

La **contratación pública o licitación**, es el modelo más común de proveer servicios sociales que tiene el Tercer Sector en Suecia. En los años 90 se introdujo una ley de contratación pública de corte liberal en la que no se tuvieron en cuenta las demandas del Tercer Sector. Actualmente aproximadamente el 80% de los servicios públicos en Suecia se provee por el sector público y en torno al 20% por el sector privado; las empresas mercantiles crecen a mayor ritmo que las entidades del Tercer Sector en la provisión de servicios. Recientemente, la provisión de servicios sociales por parte de las empresas mercantiles ha generado mucha controversia debido a

varios escándalos de empresas proveedores que transfirieron sus beneficios al extranjero.

La “Ley de la libre elección de Suecia” del año 2009 es la base legal para el sistema de acreditación (licencias) y de vales para servicios sociales. Este sistema permite tanto a ONG como a empresas acreditarse como proveedores de servicios. Es importante destacar que hay una diferencia entre las administraciones contratantes respecto al sistema en Alemania: en Suecia los fondos para pagar los servicios bajo este sistema provienen directamente de los impuestos recaudados por los ayuntamientos (nivel local); en Alemania los servicios también se financian por los seguros médicos públicos lo que no está permitido en Suecia. En Suecia el sistema de salud está regulado al nivel regional mientras el resto de los servicios sociales se gestionan al nivel local. Por lo tanto la “Ley de la libre elección de Suecia”, y el sistema de acreditación, no aplica a los servicios sanitarios mientras en Alemania sí.

Recientemente ha habido un cambio político y el nuevo gobierno (izquierda-socialista) está trabajando en una mejora del anteproyecto de la ley que traspondrá la Directiva Europea; si bien el borrador inicial, que proviene del anterior Gobierno era poco favorable, el nuevo Gobierno se muestra más proclive a apoyar el papel del Tercer Sector en este campo. Como consecuencia de este cambio **se ha creado una nueva agencia estatal cuyo objetivo es guiar e implementar los nuevos procedimientos de la contratación pública.** Esta agencia tiene la intención de promover el papel del Tercer Sector sin ánimo de lucro; se espera que las **clausulas sociales** puedan desempeñar un papel importante en este proceso.

3.3.3. Ejemplos

Es muy frecuente que las cooperativas y en algunos casos las ONG gestionen servicios municipales en ámbitos relacionados con los servicios sociales, educativos y sanitarios; estos servicios, por ejemplo centros de día en los municipios, se gestionan preferentemente por el modelo de **acreditación** que cubre casi todos los gastos; en los casos en los que los usuarios de los centros y sus familias están satisfechos con el servicio que se ofrece, las plazas del centro siempre están ocupadas, lo cual garantiza la estabilidad económica y la rentabilidad del servicio. En muchas ocasiones los mismos servicios, o centro se pueden complementar con otras actividades que son financiadas por fondos recaudados a través donaciones por las ONG.

El sistema de cooperación previamente descrito, basado en los criterios de participación, transparencia y confianza, favorece el que haya un ajuste entre la oferta de servicios y la financiación de los mismos, ampliando las acreditaciones a nuevos servicios, que cuando requieren infraestructuras pueden ser construidas de modo complementario con inversiones directas o con otros tipo de subvenciones que las ONG puede financiar parcialmente a través de subvenciones de una combinación de fuentes locales, nacionales y europeos.

3.4. Italia

Tradiciones del partenariado público-privado:

- Contratación pública
 - contratos reservados (talleres protegidos)
 - cláusulas sociales
- Licencias (sistema de acreditación)
- (Subvenciones)



3.4.1. Rol del Tercer Sector en la provisión de servicios

En Italia el papel de la Iglesia Católica ha sido determinante en la evolución del Tercer Sector. Las Obras Pías (Opera Pie) han tenido un peso y relevancia muy importante desde mediados del siglo XIX hasta décadas recientes. Con la construcción del Estado Italiano a partir de 1870, la asistencia social de la Iglesia es integrada en el sistema público a partir de la Ley Crispi de 1890. Si bien en los años 60 y 70 del pasado Siglo el papel del Tercer Sector fue poco relevante, a partir de los 70 la sociedad civil toma protagonismo con el desarrollo de un modelo municipal de servicios sanitarios, educativos y sociales. Es en este momento en el que surge con fuerza el **cooperativismo social como fórmula complementaria del Tercer Sector en la provisión de servicios públicos**.

La relación instrumental o de cooperación económica entre el TSAS y la administración pública, sobre todo local, constituye un rasgo del modelo italiano de Estado mixto de bienestar que llega hasta la actualidad; fruto del mismo son distintas regulaciones y entre ellas la de las Cooperativas sociales en 2005, en las cuales la presión de las entidades sociales ha tenido un protagonismo importante. Estas cooperativas o “empresas sociales”, son una iniciativa pionera en Europa para la gestión de servicios públicos y sociales, así como para la inclusión laboral de colectivos vulnerables.

Recientemente y en el marco de la reestructuración que afronta el Estado de Bienestar italiano, el **sector mercantil aparece como un actor en ascenso**; todo parece indicar que se camina hacia un mayor peso de la empresa mercantil en el ámbito de los servicios públicos. Todo ello se ve acelerado por la mayor presión hacia las Administraciones Públicas por ahorrar costes y reducir el gasto redistributivo y la presión de la Comisión Europea en favor de un espacio de servicios más competitivo favoreciendo la presencia de la oferta mercantil. Esto ha favorecido un proceso de profesionalización de las entidades sociales y de modernización de sus técnicas de gestión. En este marco se incrementa la competencia entre las propias entidades sociales y también la cooperación.

3.4.2. Modelos dominantes

En general la **contratación pública** de servicios sociales es muy común en Italia; la propia normativa italiana exige poner en marcha procesos de licitación si se superan los umbrales establecido por la ley. Los **Contratos reservados** para talleres protegidos son ampliamente usados, especialmente para contratos que tienen como objetivo la inclusión laboral de personas vulnerables. En algunos casos, especialmente en algunas regiones, la administración pública contrata servicios sociosanitarios incluyendo en los criterios y requisitos de los mismos las **clausulas sociales**.

También existen determinados servicios sociales (p. ej. fisioterapia, ayuda a domicilio) para los que se usa el **sistema de acreditación**; en ellos tanto empresas como ONG se pueden registrar como proveedores de un servicio (licencia). Para acreditarse cada organización debe cumplir los criterios exigidos a los proveedores, que están estipulados en la legislación nacional y regional. El usuario recibe de la administración pública un vale (que tiene la forma de un cupón) que puede canjear por un servicio con un proveedor acreditado. Los vales son comunes para servicios de fisioterapia y de ayuda a domicilio. Este mismo sistema de acreditación se aplica con frecuencia para residencias; en estos casos el vale tiene forma de una carta.

Tal y como hemos dejado reflejado, las “**cooperativas sociales**” representan la forma organizativa más común en el ámbito de la prestación de servicios sociales, sobre todo para servicios institucionales (residencias, centros de día etc.) y talleres protegidos. Las cooperativas sociales son organizaciones sin ánimo de lucro que, según la ley fiscal italiana, tienen una ventaja fiscal importante (porque pagan menos impuestos) lo que les permite ofrecer sus servicios a un precio más bajo que las empresas mercantiles. Como consecuencia de esta situación, en muchos municipios italianos, especialmente pequeños, sólo existe una cooperativa social que casi nunca tiene competencia de otras organizaciones. Además, es importante precisar que las cooperativas sociales en Italia suelen tener una afiliación política a algún partido (conservador, socialista... según las entrevistas los partidos conservadores tienden a trabajar preferentemente con la iglesia); todo indica que esta afiliación suele tener una influencia importante en la decisión del gobierno local a la hora de decidir sobre las acreditaciones o de adjudicar los contratos.

3.4.3. Ejemplos

Dado que muchos servicios en Italia se prestan en el plano municipal, es frecuente que tras un análisis de los servicios sociales necesarios (normalmente tras las elecciones), los municipios concluyan que los empleados (funcionarios) que el municipio ya tiene contratados para dichos servicios no son suficientes para cubrir las necesidades, por ejemplo, en ámbitos como la ayuda a domicilio. Dadas las restricciones presupuestarias impuestas a nivel nacional, los municipios tienen dificultades crecientes para prestar los servicios directamente con empleados públicos.

Para poder cubrir las necesidades, los municipios deciden utilizar el sistema de licitación/contratación. Es frecuente que aunque las contrataciones estén abiertas tanto a entidades lucrativas como no lucrativas, la cooperativas sociales ganen las mismas, a veces por el precio (las cooperativas tienen ventajas fiscales) o a veces por las cláusulas sociales que se introducen en los contratos. Cabe destacar que el usuario no va a notar el “cambio” de proveedor, porque los trabajadores de la cooperativa social suelen prestar los servicios mezclados con los trabajadores públicos.

3.5. Reino Unido

Tradiciones del partenariado público-privado:

- Contratación pública
- Presupuestos personales
- (Subvenciones)



3.5.1. Rol del Tercer Sector en la provisión de servicios

En el modelo anglosajón de régimen de bienestar, el Tercer Sector Social ha actuado históricamente desde una perspectiva asistencial y la actividad no lucrativa se ha organizado en torno a las “Charities” u ONG de acción social en su visión de sociedad comprometida (visión laborista) o compasiva (visión conservadora); recientemente se ha dado una expansión de nuevas formas de acción por la vía de las empresas sociales.

Las Charities han contado históricamente con amplia autonomía financiera y capacidad de autorregulación a través de la Charity Commission. La era del Gobierno Thatcher (desde 1979), con la que arranca la fase de ascenso del neoliberalismo supone una creciente extensión del sector social y su reconocimiento como colaborador del Estado de Bienestar en el ámbito de las políticas sociales, sobre todo en servicios sociales. Este crecimiento se justifica en base a varios objetivos: reducir costes del Estado en servicios de bienestar, transferir responsabilidades a la sociedad civil y desplazar, mediante modos asistenciales, la gestión de los costes del cambio en determinados ámbitos de la exclusión social y vulnerabilidad a las entidades sociales.

Esta extensión va a implicar no solo la **introducción de nuevos modos de gestión**, en parte reflejo de la “nueva gestión pública”, y como consecuencia se producirá un crecimiento del Tercer Sector como colaborador del Estado de Bienestar. A esta fase de reforzamiento y mayor visibilidad de las entidades sociales, que tiene una duración de casi dos décadas (1979-1997) le sucede otra fase, bajo la llamada Tercera Vía del gobierno Blair, en la que el TSAS adquiere el rol de actor institucional del régimen de bienestar. Ello se concreta en el acuerdo global denominado “Compact” o acuerdo sobre buenas prácticas en materia de financiación, consulta, no discriminación, voluntariado, comunidad, que van a permitir establecer

una **interlocución institucional entre Estado y TSAS**, compatible con el ascenso de la presencia de las empresas mercantiles en la gestión del bienestar y mayor dependencia en la financiación.

La etapa del Gobierno Camerón, desde 2010 hasta la actualidad, en la que las políticas en el ámbito social están dominadas por la idea de la “Big Society”, “sociedad de la responsabilidad” o “sociedad compasiva”, requiere una mayor exigencia de autonomía financiera en un contexto de libre competencia con el sector mercantil en la gestión de servicios sociales.

El sistema británico actual del Tercer Sector se compone de tres tipos de organizaciones: las charities (su última regulación es de 2006), las cooperativas y las empresas sociales. Estas últimas, denominadas como Community Interest Companies o CIC, han tenido un importante desarrollo recientemente y constituyen el nexo con la economía social y en consecuencia en la prestación de servicios, así como en la actuación en los campos relacionados con el empleo.

Actualmente se puede afirmar que las ONG tienen una posición dominante en las actividades de baja rentabilidad y actuaciones con colectivos especialmente vulnerables. Las empresas sociales compiten y cooperan con las empresas mercantiles en la provisión de algunos servicios, no solo sociales sino también en el campo medioambiental. Por otra parte la creciente privatización de servicios, especialmente en el plano de lo local, favorece la emergencia de empresas sociales promovidas por profesionales, que incluso previamente trabajaban en esos servicios desde la administración pública local.

3.5.2. Modelos dominantes

La **contratación pública (licitación)** es muy común para cualquier tipo de servicio social en el Reino Unido, si bien es menos común, aunque también es aplicada a veces en el Servicio Nacional de Salud. La tendencia en los sistemas de contratación es ir hacia la simplificación, de modo que con frecuencia se licitan **contratos grandes para la provisión de todo tipo de servicio de un municipio o una región entera**. La mayoría de proveedores de servicios sociales son empresas con ánimo de lucro. El sector educativo está menos abierto a la contratación pública: las escuelas privadas se financian por fondos privados, excepto aquellos que ofrecen servicios para niños con discapacidad (que reciben algunas subvenciones).

Para los servicios relacionados con el cuidado a las personas (servicios sociosanitarios a personas mayores, en situación de dependencia o con discapacidad), el municipio suele tener un contrato con un proveedor que se encarga del desarrollo del servicio en todo el territorio. La licitación de contratos para la provisión de servicios a nivel regional es un proceso muy competitivo; por lo tanto se suelen presentar consorcios grandes, a menudo liderados por una empresa grande. El papel de las entidades del Tercer Sector en estos procesos es variado: muchas veces

las ONG forman parte del dicho consorcio junto con empresas, a veces varias ONG forman un consorcio entre ellas; también es habitual que el consorcio ganador subcontrate a las ONG para la provisión de servicios. Existe cierta controversia sobre los **consorcios formados por organizaciones con y sin ánimo de lucro, que son habituales** para los servicios de bienestar social y los servicios de vivienda.

Las cláusulas sociales no son muy habituales en el Reino Unido. La Ley de Igualdad del 2010 obliga a todas las administraciones públicas a cumplir con los criterios de no discriminación, pero las cláusulas sociales tienen poco efecto. El precio suele ser el factor determinante a la hora de adjudicar un contrato público.

En los últimos años los **presupuestos personales se han generalizado** como nueva tendencia para varios tipos de servicios sociales, especialmente para personas con discapacidad. La evaluación sobre las consecuencias de este modelo no parece ser muy positiva; de hecho en varios municipios ya se está observando que la sustitución de servicios previos por modelos de presupuestos de referencia ya ha causado el cierre de muchos servicios; los centros de día parecen ser los más afectados.

Dado que los modelos del partenariado público-privado para la provisión de servicios sociales ya se han adaptado a la economía del libre mercado, en una perspectiva de alta competencia competitiva dominada por el precio, es poco probable que la transposición de la Directiva Europea tenga muchas consecuencias para la forma de proveer estos servicios. La tendencia es que la contratación pública se mantendrá como modelo prevalente en el Reino Unido aunque las cláusulas sociales tienen potencial de aumentar su importancia al nivel local.

3.5.3. Ejemplos

Normalmente los procesos de privatización de los servicios sociales en las ciudades se inició hace décadas (en los años 90) y hoy en día muy pocos empleados públicos de los ayuntamientos se dedican a la provisión directa de servicios. Los departamentos de los servicios sociales se dedican a hacer seguimiento de los servicios contratados.

Es frecuente que para simplificar el proceso de la contratación y su seguimiento, se decida unir todos los servicios bajo un contrato grande que se convoca a través de un proceso de licitación. Las cláusulas sociales tienen muy poco peso a la hora de baremar los contratos, que suele venir determinada por el precio. Dado el volumen de los contratos y los requisitos para la prestación de los servicios, es frecuente que los grandes proveedores de servicios sociales formen consorcios en los que a veces participan las ONG.

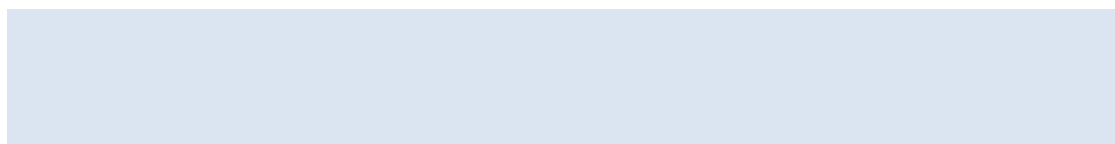
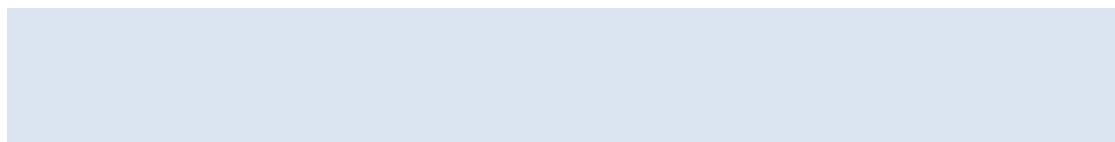
Cuando las ONG participan en la prestación de servicios públicos, suelen ofrecer servicios adicionales que son desarrollados con fondos propios. Tal y como se ha explicado, la tendencia creciente es a que se financie a los propios beneficiarios mediante presupuestos personales que decide gastar en los servicios que prestan los proveedores, fundamentalmente empresas.

Las tendencias actuales sobre la participación del Tercer Sector
Tabla 2. Participación del tercer sector según los distintos modelos

Modelo	Normativa actual que los regula	Participación del Tercer Sector: A = alto; M = medio; B = bajo				
		AT	DE	SE	IT	UK
Contratación pública	Directiva europea de la contratación pública	B	B	M	M	A
Sistema de acreditación (licencias)	Marco de la Unión Europea sobre ayudas estatales en forma de compensación por servicio público	A	A	M	A	-
Presupuestos personales	Legislaciones nacionales sobre los presupuestos personales	A	A	-	-	M
Concesión de servicios	Directiva europea de la contratación pública	-	-	-	-	-

Tabla 3. Las tendencias del sector no lucrativo y lucrativo

País	Participación actual y tendencial de organizaciones	
	no lucrativas	lucrativas
Austria	Alto-estable	Bajo-creciente
Alemania	Alto-estable	Bajo-creciente
Suecia	Bajo-creciente	Alto-estable
Italia	Alto-estable	Bajo-creciente
Reino Unido	Alto-creciente	Bajo-estable

**BLOQUE II: LECCIONES Y PROPUESTAS PARA ESPAÑA**

En este estudio se han analizado las fórmulas que se utilizan en distintos países por las administraciones públicas a la hora contar con la participación de la iniciativa privada en la provisión de servicios públicos, bien sea la empresa mercantil, las entidades de economía social o las organizaciones sin ánimo de lucro. Del análisis realizado, extraemos algunas conclusiones y enseñanzas y desarrollamos una serie de **propuestas operativas** que deberían ser tenidas en cuenta en el proceso de trasposición de la Directiva Europea, así como en el marco de las reformas normativas que se están llevando a cabo tanto a nivel nacional como a nivel autonómico.

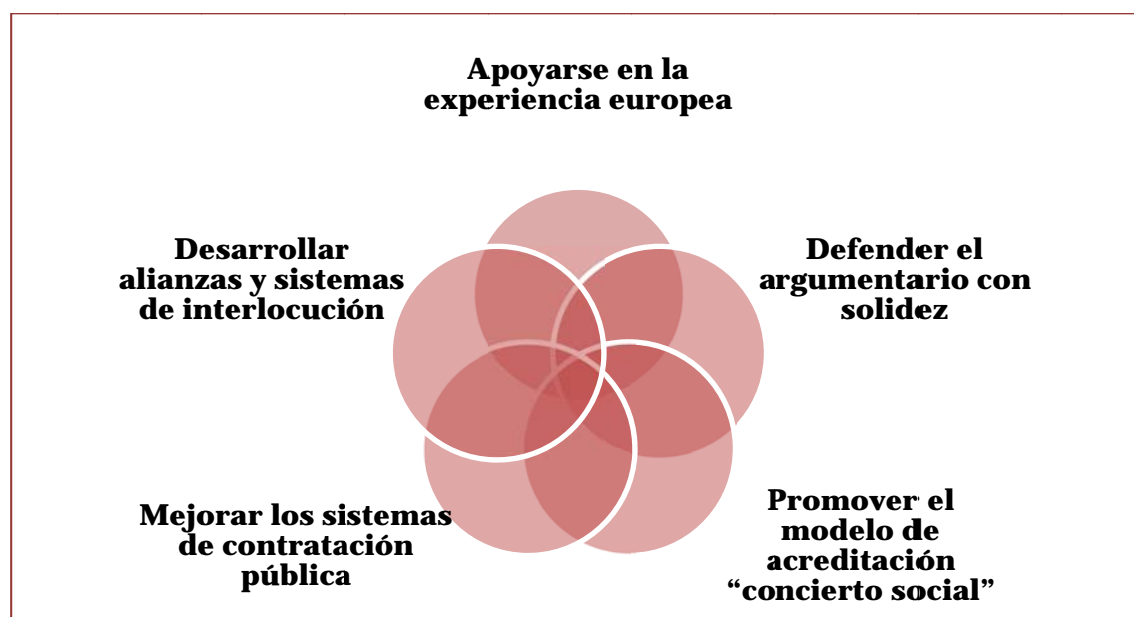
De acuerdo a los casos y experiencias analizadas y teniendo en cuenta la normativa europea, cuando los servicios son de interés económico, como es el caso de muchos servicios sociales, **parece difícil mantener fórmulas de desarrollo de estos servicios exclusivas para el Tercer Sector** y en consecuencia que se excluya a las empresas mercantiles de la participación en la prestación de los mismos. Esto es así porque siempre que, o en aquellos servicios que, haya un interés “de mercado”, los servicios sociales además de ser “servicios sociales de interés general” también entran en la categoría de “servicios económicos de interés general”.

No obstante, esto no excluye que en el marco de las normativas europeas y teniendo en cuenta las distintas fórmulas que han sido analizadas en este informe, se establezcan **mecanismos por los que las entidades sin ánimo de lucro y de economía social**, tengan un **papel preferente** en la prestación de determinados servicios dirigidos por ejemplo a personas vulnerable o a las personas con discapacidad; insistimos, siempre en el marco de la normativa europea y respetando los criterios de transparencia y no discriminación.

La nueva Directiva Europea de contratación pública, **puede fragilizar la posición del Tercer Sector en la provisión de servicios públicos, pero también puede suponer un impulso al papel del mismo, pues abre nuevas oportunidades** para su posicionamiento y desarrollo de su ventaja competitiva. El resultado final, que se puede traducir en una posición más ventajosa o de desventaja, depende en buena medida de la manera en que los Estados miembros realicen la transposición de la misma y de la decisión que tomen a la hora de incluir o no incluir determinados artículos que no son obligatorios en el contenido de la transposición. Es especialmente importante prestar atención a aspectos como: la aplicación del régimen simplificado, los contratos reservados, las cláusulas sociales, la aplicación de un régimen específico para los contratos de servicios sociales o la aplicación del criterio mejor calidad-precio. Mientras que el Anteproyecto de Ley del Contratos del Sector Público Español, toma algunos de estos aspectos en consideración de modo favorable para las entidades del Tercer Sector, la manera en que se plantean otros podría ser perjudicial, o al menos restrictiva con respecto a la Directiva Europea.

Estructuramos las propuestas en cinco apartados: en el primero hacemos un sumario de algunas lecciones y aprendizajes de los casos analizados en otros países;

en el segundo abogamos por la necesidad de construir un argumentario sólido y fundamentado en favor del papel del Tercer Sector en la provisión de servicios públicos; en el tercero abogamos por promover en España el modelo de acreditación “concierto social”, en el cuarto realizamos una serie de propuestas para mejorar el actual régimen de contratación y en el quinto se hacen una serie de sugerencias para desarrollar los sistemas de alianzas y mejorar la interlocución con las administraciones.



1. Apoyarse en la experiencia europea

1. El Tercer Sector es un actor clave en la prestación de servicios públicos en Europa.

En **todos los países analizados**, que son representativos de distintas tradiciones y concepciones de los modelos de bienestar en Europa, **hay una participación activa de las entidades del Tercer Sector en la prestación de servicios públicos**, especialmente en el campo social, pero también en el sanitario, educativo, el apoyo al empleo, la vivienda, etc. Este papel activo del Tercer Sector, que es más o menos intenso según países y campos de actuación, cuanta con raigambre y tradición, cuando se actúa con grupos de población que sufren especiales desventajas, riesgo de exclusión social o discriminación, como es el caso de las personas con discapacidad.

El Tercer Sector es considerado como una pieza clave en la producción del bienestar y en la gestión de los servicios públicos. En algunos casos como

en Alemania o Austria, la participación de las entidades sociales es muy intensa, especialmente en el campo social y en el sanitario. En Italia el protagonismo del Tercer Sector, especialmente a través de las cooperativas sociales ha ido creciendo en las últimas décadas. En Suecia también se ha reforzado la presencia del Tercer Sector, especialmente a partir de los años 90. En Reino Unido, donde el mercado es más abierto, el papel de las entidades sociales en la gestión de servicios públicos es creciente, especialmente a través de las cooperativas y las empresas sociales *Community Interest Companies* que han tenido un importante desarrollo en los últimos años.

2. El papel que se otorga al Tercer Sector en la provisión de servicios, no solo depende de las normas, sino de la voluntad institucional y de la capacidad de las entidades para aportar valor.

La manera en que se configura la participación de los distintos actores, -público - privado lucrativo - privado no lucrativo-, en la provisión de servicios de bienestar en los países, depende de tradiciones, ámbitos de actuación, circunstancias económicas y orientaciones políticas. Por eso, es muy importante tener un argumentario claro y demostrado **con evidencias, sobre cuál es su valor añadido** en la provisión de servicios. No ha de olvidarse tal y como queda reflejado en el estudio, que las decisiones legislativas y la propia interpretación normativa, están condicionadas por las ideologías y opiniones de los administradores que las aplican.

La tradición centroeuropea y en especial la Alemana, entiende que es posible un Estado fuerte y una sociedad civil fuerte, estando esta última integrada en el primero. El principio de subsidiariedad “que no haga el Estado aquello que puede hacer la sociedad civil” inspira el papel de la iniciativa cívica, si bien bajo la regulación y protección del primero. Las administraciones son subsidiarias de la sociedad civil en la producción de servicios sociales. **En mayor o menor medida, en todos los países se actúa bajo principios de colaboración entre administraciones y Tercer Sector.** En consecuencia el Tercer Sector puede tener una posición fuerte en la provisión de servicios utilizando los distintos modelos descritos; esta posición, es calificada de privilegio por quienes no comparten el papel especial que juega el Tercer Sector.

3. Los cambios normativos actuales no deberían cuestionar el papel esencial y especial que juega el Tercer Sector en la provisión de servicios.

Nos movemos en un **escenario que está cambiando rápidamente y al que será necesario adaptarse y anticiparse**; los cambios vienen fundamentalmente determinados por cuatro elementos: a) el escenario de reformas y reajustes de gasto social, b) los cambios normativos a nivel europeo c) la creciente presión del mercado (empresas mercantiles) para participar activamente en la provisión de servicios d) el Tratado de libre comercio entre la Unión Europea y EE.UU (TTIP) actualmente en negociación.

Los modelos de participación del Tercer Sector en la provisión de servicios están siendo sometidos a cambios y reajustes por las razones previamente explicadas; en especial los sistemas de contratación pública están siendo reajustados de acuerdo a las exigencias europeas. No obstante, el sistema de acreditación está fuera del marco de aplicación de la Directiva aunque puede sufrir ajustes. En todo caso y a pesar de opiniones discordantes, no parece que la transposición de la Directiva en los distintos Estados, vaya a cuestionar en esencia el funcionamiento de los modelos actuales; el cuestionamiento viene más bien de interpretaciones parciales o sesgadas de la misma o por presiones de mercado.

4. Es posible prever fórmulas que den preferencia al Tercer Sector en la provisión de determinados servicios

Los modelos y fórmulas que han sido estudiados en los distintos países, están abiertos tanto a la participación de las entidades del Tercer Sector como a la participación de las empresas mercantiles. Esto es así fundamentalmente por dos motivos a) porque siempre es necesario respetar los principios del Tratado de la Unión de transparencia y no discriminación b) porque en términos generales los servicios a los que nos referimos, que son “Servicios Sociales de Interés General” son considerados a su vez “Servicios de Interés Económico General”.

Sin embargo **sí que parece posible y es oportuno**, que dentro de los distintos modelos (contratación pública/licitación, sistemas de acreditación, presupuestos personales, concesiones) **se establezcan criterios, que den una “preferencia”** (mayor puntuación, etc.) **al Tercer Sector en la provisión de determinados servicios**, si este cumple determinadas condiciones. Esta “preferencia”, no infringe el principio de igualdad de oportunidades, si viene avalada por la naturaleza del servicio, los requisitos que son idóneos para prestar el mismo, la finalidad, etc.; este sería el caso de los contratos reservados y las cláusulas sociales en la Contratación pública.

5. Es necesario fomentar las alianzas entre las entidades que prestan servicios a las personas en situación de vulnerabilidad.

El desembarco de las empresas mercantiles en la provisión de servicios públicos de ámbito social, no es reciente sino que se ha dado en la mayoría de los países desde el establecimiento de los sistemas de bienestar. Bien es cierto que el nivel de presencia de estas es diferente, dependiendo de países (más alto en Reino Unido y Suecia que en Austria, Alemania e Italia) y de sectores de actuación (discapacidad, dependencia, empleo, infancia, etc.);

Lo que sí que es común en todos los países es su **protagonismo creciente, su presencia más activa** en la provisión de servicios sociales en los últimos años y su **posición más dominante**; esta presencia viene determinada por la crisis económica y por las oportunidades de mercado. La competencia por tanto se incrementa a todos los niveles: **empresa y Tercer Sector compiten** más por la

provisión de servicios públicos, pero al mismo tiempo **las entidades del Tercer Sector compiten más entre sí.**

Simultáneamente **augmenta la colaboración y las alianzas, no solo entre entidades del Tercer Sector, sino también entre estas y las empresas.** De este modo se siguen las reglas del mercado de cooperar y competir simultáneamente y también en ocasiones coludir, es decir, de poner barreras a la entrada de nuevos operadores. La aparición de modelos híbridos lucrativos/no lucrativos, será cada vez más frecuente.

6. Se ha de aspirar a contar simultáneamente con distintos modelos de gestión privada de servicios públicos en cada país.

En los países analizados operan **simultáneamente distintos modelos o sistemas**, que pueden estar **concebidos para distintos tipo de servicios** y normalmente se aplican **de modo complementario**, en función de administraciones, ámbitos de competencia o actividad. En términos generales el sistema de **contratación** pública (licitación), claramente está en **fase expansiva**; las **acreditaciones** (licencias y vales) están muy **consolidadas** en algunos países; los **presupuestos personales**, se han ido **implantando progresivamente** en el marco de iniciativas de desinstitutionalización y también de fragilidad de los servicios públicos y han demostrado ser una fórmula idónea si funcionan como complementarios y no sustitutivos de otras modalidades.

Austria aplica activamente tanto el modelo de contratación como el modelo de acreditación y los presupuestos personales. Alemania utiliza preferentemente el modelo de acreditación y la contratación pública, Suecia e Italia la contratación pública y la acreditación y Reino Unido la contratación y los presupuestos personales. **El ajuste de modelos a los distintos tipos de servicios es lo que les hace realmente idóneos.** Los presupuestos personales están siendo controvertidos en algunos casos, especialmente si se aprovecha la implantación de los mismos para suprimir servicios previos (crítica frecuente en Reino Unido).

2. Defender el argumentario con solidez

Existe una línea de pensamiento muy generalizada, apoyada por las empresas mercantiles pero en buena medida por las administraciones, que defiende que la prestación de servicios públicos debe de moverse por las lógicas del mercado, argumentando que esto favorece la competencia, eficiencia, innovación, agilidad en la gestión, una mejor calidad y la reducción de los costes. Desde esta perspectiva, se arguye que la contratación de los servicios públicos tiene que venir determinada siempre por los criterios de libre competencia, igualdad de oportunidades y precio.

Ante esta opinión **el Tercer Sector** ha ido elaborando en los últimos años **un discurso convincente y bien argumentado**, soportado en criterios jurídicos,

económicos y sociales. Lo que necesita ahora es capacidad de interlocución, para poder influir no solo a nivel político, sino también a nivel técnico en quienes son responsables de la redacción e interpretación de las normativas, así como a nivel de opinión social. La posición final del Tercer Sector en la provisión de servicios públicos vendrá en definitiva determinada por la **capacidad convencer con su discurso y con sus prácticas**. Algunos elementos clave del argumentario son:

1. La contratación pública no es el único modelo ni necesariamente el más adecuado para la provisión de servicios públicos

- Los sistemas de contratación pública han demostrado sus limitaciones por la poca flexibilidad a la hora de ajustar el servicio a la demanda “se usa lo que se compra”, porque frecuentemente las personas beneficiarias están subordinadas al servicio predefinido, en muchas ocasiones condicionado por el precio y porque los criterios de calidad en el servicio no suelen ser tenido en cuenta o son poco relevantes, lo cual va en detrimento de la calidad del servicio.
- Los países que tienen sistemas de bienestar más avanzados y que cuentan con larga experiencia en el desarrollo de servicios sociales, utilizan simultáneamente varias fórmulas, entre ellas, además de la contratación, los sistemas de acreditación y los presupuestos personales.
- Los Estados miembros si lo consideran conveniente, pueden instrumentar la provisión de servicios sociales y la atención a personas vulnerables de acuerdo a **fórmulas que estén al margen de la aplicación de la Directiva**, tal y como se establece en la misma y tal y como demuestran las prácticas existentes. Tienen libertad para organizar y encargar los Servicios Económicos de Interés General y, más concretamente, para “establecer, encargar y financiar servicios de interés económico general” (Considerando 7 Directiva), acomodándose siempre a los principios esenciales exigidos en el Tratado de la Unión.
- En consecuencia y siempre en el marco de las disposiciones comunitarias, las autoridades públicas disponen de numerosas posibilidades de prestar los servicios, y han de usar las mismas teniendo en cuenta todos los requisitos cualitativos que consideren adecuados, con el fin de cubrir las complejas necesidades de los usuarios.

2. Es necesario un cambio cualitativo para encontrar un marco más adecuado para la prestación de los servicios sociales

- Este marco es imprescindible para corregir la actual devaluación de los servicios. Para ello son necesarios **modelos más seguros y de mayor calidad**, que se inspiren en principios de estabilidad, funcionamiento a largo plazo y garantía de continuidad, como condiciones necesarias para mejorar la eficiencia. Este marco ha de tener en cuenta:
 - La obligación que tienen las administraciones de rendir cuentas a los beneficiarios, sus familias e instituciones que les representan.

- La necesidad de contar con una disponibilidad de servicios que dé respuesta adecuada a las necesidades específicas de los usuarios.
- La necesidad de garantizar el cumplimiento de criterios éticos en el desarrollo de los servicios.
- La necesidad de evitar discriminaciones y garantizar la igualdad de oportunidades (por ejemplo fijando previamente los precios y requisitos de acceso).
- La calidad, la continuidad, la accesibilidad cognitiva, la asequibilidad, la disponibilidad y la exhaustividad de los servicios, las necesidades específicas de las distintas categorías de usuarios, incluidos los grupos desfavorecidos y vulnerables, la implicación y la responsabilización de los usuarios y la innovación (artículo 76 de la Directiva).

3. En la gestión de los servicios públicos debe de primar el interés común sobre la mercantilización.

- La participación del Tercer Sector en la gestión de los servicios públicos es una manera de **proteger el interés común** y en consecuencia de des-mercantilizar áreas que están relacionadas con la promoción y el bienestar de los ciudadanos, la reducción de las desigualdades y el desarrollo de sociedades más justas e igualitarias.
- Se ha de reducir la dependencia de los ciudadanos respecto del mercado y preservar los espacios del bienestar de la lógica del beneficio, situándolos en la reciprocidad, la solidaridad y la redistribución. Los servicios de bienestar son un derecho que tiene la ciudadanía y no una mercancía por la que hay que pagar o con la que hay que negociar.
- La colaboración de la sociedad civil con el Estado en la procura del bienestar se inserta en las lógicas, orientadas a la autoayuda, la solidaridad primaria, la defensa de los intereses comunes, la realización de los derechos sociales y la mejora de las condiciones de vida de las personas.
- Se han de primar organizaciones que tienen una vinculación con los territorios y colectivos, fomentan la participación de las personas destinatarias incluso en el gobierno de la entidad, reinvierten los beneficios en su misión y combinan la participación en la provisión de servicios de responsabilidad pública con otras actividades sociales de interés general.
- Se han de primar organizaciones que ofrecen a personas y familias una atención personalizada, integral y continua e incluso, cuando resulte necesaria, a lo largo de la vida, anticipándose a la evolución de las necesidades e innovando en las respuestas.

4. Las organizaciones del Tercer Sector, aportan valores añadidos en la gestión de los servicios públicos que son consustanciales a su ética y valores

Cuando las entidades sociales prestan servicios, lo suelen hacer con mayor cercanía y motivación, en base a valores de compromiso social, activando las redes del entorno, todo lo cual redundará en una mayor calidad y satisfacción de los usuarios.

- Desarrollan una atención personalizada e integral a las personas.
- Tienen un enfoque de proximidad mediante una implicación activa de las familias, de la base social y de los recursos del territorio.
- Fomentan el empoderamiento de los grupos y su participación activa en el entorno y más allá de este.

5. Algunos Servicios públicos, tienen que cumplir condiciones especiales, dado el carácter singular de la actividad o las características de las personas que los desarrollan

- La necesidad de garantizar el derecho al recurso y el derecho de elección que ha de tener la persona, cuando son servicios que afectan a los derechos fundamentales, como el derecho a elegir donde residir;⁴⁷ ello requiere tener en cuenta el arraigo de las personas en la comunidad. La Directiva hace referencia explícita a la Convención, por lo cual obliga a garantizar el derecho a elegir que está explicitado en los artículos 3 (libertad de tomar las propias decisiones), 18 (libertad de desplazamiento), 19 (vivir de forma independiente) y 29 (participación en la vida política).
- La necesidad de garantizar en los servicios la accesibilidad cognitiva que incluye dimensiones como la comprensión, el lenguaje y comunicación.⁴⁸
- La especificidad de los servicios y atención que se requiere prestar, teniendo en cuenta la especial “vulnerabilidad” de las personas usuarias.

3. Promover el modelo de acreditación “concierto social”

Las organizaciones del Tercer Sector deberían de luchar activamente por **conseguir la implantación en España del modelo de Acreditación (licencias y autorizaciones)**. Este modelo, que cuenta con larga experiencia y consolidación en países como Alemania, Austria, Italia y más recientemente en Suecia, ha demostrado ser idóneo para la prestación de servicios sociales, especialmente cuando estos requieren estabilidad, intensidad y continuidad. Por otra parte, no es ajeno a la tradición y prácticas de gestión de servicios públicos en España, puesto que está ampliamente extendido en el campo de la enseñanza “concierto educativo”; además, existen experiencias incipientes de desarrollo del mismo en el campo de los servicios sociales.

⁴⁷ Art 19. Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad.

⁴⁸ Ibidem. Art 9

Tal y como se ha dejado constancia en el estudio, en los países analizados operan distintos modelos o sistemas, que pueden estar concebidos para distintos tipos de servicios y normalmente se aplican de modo complementario, en función de administraciones, ámbitos de competencia o actividad. En consecuencia, **no se trata eliminar el sistema de contratación actual, sino de implantar el sistema de acreditación como modelo de referencia en la prestación de los servicios sociales que son de garantía pública**. Esta fórmula, daría solución a muchas de las situaciones actuales que encajan difícilmente en el sistema de contratación y que en consecuencia se instrumentan sobre bases jurídicas poco sólidas.

1. El modelo de acreditación “concierto social” en el ámbito de los servicios sociales tiene mayores ventajas para la administración, el usuario y las entidades prestadores de los servicios

Tal y como se ha explicado en los apartados dos y tres del Bloque I del presente estudio, el modelo de acreditación, a pesar de algunas limitaciones, cuanta con múltiples ventajas tanto para las personas beneficiarias de los servicios, como para las administraciones, las entidades proveedoras y los profesionales. Estas ventajas, algunas de las cuales destacamos a continuación, hacen que este modelo sea más eficiente e idóneo en el campo de los servicios sociales y de la atención a las personas vulnerables:

- Desde el punto de vista de la gestión de los servicios, el modelo de acreditación es más maduro e integral puesto que establece una interrelación entre los tres actores que intervienen: **“triángulo social”**, mientras que sistemas como la contratación, establecen relaciones bilaterales proveedor-administración, proveedor-usuario, pero no cierran en triángulo.
- El modelo de acreditación, pone al **beneficiario en el centro** de los servicios “financiación por sujeto”; por el contrario el modelo de contratación se basa en una “financiación por objeto”, puesto que la administración compra/contrata unos servicios que se definen en un pliego.
- El modelo de “triángulo social” garantiza la posibilidad de **“derecho a elegir”** por parte del usuario (en línea con la Convención en el caso de la discapacidad), que funciona como un auto mecanismo de control de calidad del servicio (por opiniones de “boca en boca” o porque el usuario cambia de proveedor si no está satisfecho);
- Este modelo aporta **mayor calidad** en los servicios dada su orientación al usuario/cliente. El usuario que puede cambiar de proveedor si no está satisfecho; por lo tanto, la competencia entre proveedores es constante y no puntual como ocurre en la contratación (en el momento de la licitación).
- La posibilidad de elegir del usuario, favorece la **competencia**, la flexibilidad y en consecuencia la **innovación** y la adaptación continúa a las necesidades. La pluralidad de proveedores, establece un auto-control del suministro de servicios.

- El modelo es más **estable** y no está sometido a rotaciones periódica como ocurre en la contratación; la estabilidad, es un elemento fundamental en los servicios sociales, especialmente en ámbitos como la atención a las personas con discapacidad,
- Por otra parte, **favorece la iniciativa** de los operadores en las respuestas a las necesidades sociales y su autonomía, al no actuar como agentes del Estado, sino como entidades proveedoras de bienestar que adaptan sus servicios a las necesidades de los usuarios.
- El modelo de acreditación es **menos costoso**, puesto que el dinero que percibe el proveedor está condicionado a los usuarios que reciben el servicio y en consecuencia la administración sólo incurre en gastos cuando se usa un servicio (no hay que usar algo innecesario sólo porque se ha comprado hace tiempo como en la contratación). Además se reducen todas las ineficiencias administrativas y gastos ocasionados por la renovación de contratos.

2. El modelo de acreditación “concierto social” se ajusta a la normativa europea

Tal y como se ha explicado en diferentes apartados del estudio, el modelo de acreditación “concierto social” **es conforme con las normas del mercado interno de la UE** dado que respeta los principios de transparencia y no-discriminación establecidos en el Tratado de la Unión. Por otra parte, existe un consenso mayoritario en que los sistemas de concesión sobre los que se podrían soportar los conciertos en el ámbito de los servicios sociales **no constituyen contratos sometidos a la Directiva Europea** de contratación. A este respecto es importante tener en cuenta los considerandos 4, 6 y 114 de la Directiva de Contratación pública:

Considerando 4: *...la mera financiación, en particular mediante subvenciones, de una actividad, a menudo ligada a la obligación de reembolsar las cantidades recibidas cuando no se hayan utilizado para los fines previstos, no suele estar regulada por las normas de contratación pública. De modo similar, aquellas situaciones en las que todos los operadores que cumplan determinadas condiciones están autorizados a desempeñar una determinada tarea, sin ningún procedimiento de selección, como los sistemas de elección de los clientes o de cheques de servicios, no deben entenderse como una contratación, sino como simples regímenes de autorización...*

Considerando 6: *...Ha de recordarse también que los Estados miembros gozan de libertad para organizar la prestación de los servicios sociales obligatorios o de cualquier otro servicio, como los servicios postales, los servicios de interés económico general o los servicios no económicos de interés general, o una combinación de ambos. Conviene aclarar que los servicios no económicos de interés general deben quedar excluidos del ámbito de aplicación de la presente Directiva.*

Considerando 114: ...los Estados miembros y los poderes públicos siguen teniendo libertad para prestar por sí mismos esos servicios u organizar los servicios sociales de manera que **no sea necesario celebrar contratos públicos**, por ejemplo, mediante la simple financiación de estos servicios o la concesión de licencias o autorizaciones a todos los operadores económicos que cumplan las condiciones previamente fijadas por el poder adjudicador, sin límites ni cuotas, siempre que dicho sistema garantice una publicidad suficiente y se ajuste a los principios de transparencia y no discriminación.

3. El modelo de acreditación “concierto social”, ha de ser dotado de bases legales sólidas en el plano nacional y autonómico

Los sistemas de acreditación tal y como demuestra la experiencia de otros países, **necesitan estar soportados en un marco normativo robusto para que funcionen adecuadamente**; en todos los países analizados en donde funciona el modelo de acreditación, siempre existe una base legal sólida en un ámbito de actividad, a partir de la cual se soporta el mismo; en Alemania por ejemplo se basa en la Ley de la Seguridad Social.

Para crear una base legal sólida de los sistemas de acreditación “Concierto social” en España es necesario que se den dos condiciones:

- Que en la Transposición de la Directiva Europea de Contratación que se realice por parte del Estado Español y en concreto, en la futura Ley de Contratos del Sector Público se explicita, en línea con la Directiva Europea, la posibilidad de organizar los servicios sociales de manera que no sea necesario celebrar contratos públicos *mediante la simple financiación de estos servicios o la concesión de licencias o autorizaciones a todos los operadores económicos que cumplan las condiciones previamente fijadas por el poder adjudicador, sin límites ni cuotas, siempre que dicho sistema garantice una publicidad suficiente y se ajuste a los principios de transparencia y no discriminación.*
- Que cada Administración competente en materia de servicios sociales, realice el desarrollo normativo adecuado, que de amparo legal al “concierto social”. Este desarrollo legal, exige no solo que sea convenientemente incluido en la Ley de Servicios Sociales, sino también en las correspondientes normativas de desarrollo (decretos, reglamentos, etc...). Es muy importante que en esos desarrollos normativos se haga referencia a la Directiva y en concreto a los considerandos que aluden a la Convención y a la libertad que tienen las diferentes Administraciones para organizar la gestión de los servicios públicos, por ejemplo a través de regímenes de autorización y licencia. Tenemos en España ejemplos en los que las Leyes de Servicios Sociales prevén la posibilidad de acudir a regímenes de autorización y licencia:

Baleares:

“El concierto social es una forma más de las diferentes formas de regular y financiar la colaboración público – privada en la prestación de servicios sociales del abanico que se ofrecen en la Ley de Servicios Sociales autonómica. Es la Administración la que decidirá qué servicios, prestaciones o programas irán por la vía del concierto social y cuáles no”. Ley 4/2009, 11 de junio, de Servicios Sociales de les Illes Balears. Ley 10/2013, de 23 de diciembre, de reforma de la anterior. Decreto 18 /2015, de 10 de abril de 2015, por el que se establecen los principios generales a los que se han de someter los conciertos sociales. Dictamen 31/2015 del Consell Consultiu de les Illes Balears, que informa favorablemente el decreto de conciertos sociales.

País Vasco:

“Las administraciones públicas vascas (...) podrán organizar la prestación de los servicios del Catálogo de Prestaciones y Servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales a través de las siguientes fórmulas: gestión directa, régimen de concierto previsto en la presente ley, gestión indirecta en el marco de la normativa de contratación de las administraciones públicas, y convenios con entidades sin ánimo de lucro”. Art 60.1 de la Ley 12/2008 de 5 de diciembre de Servicios Sociales.

Aragón:

Prestación de servicios a las personas. Las Administraciones competentes podrán gestionar la prestación a las personas de servicios de carácter social y sanitario de las siguientes formas: a) Mediante gestión directa o con medios propios. b) Mediante gestión indirecta con arreglo a alguna de las fórmulas establecidas en la normativa sobre contratos del sector público. c) Mediante acuerdos de acción concertada con entidades públicas o con entidades privadas sin ánimo de lucro. Art 2. Decreto-Ley 1/2016, de 17 de mayo, del Gobierno de Aragón, sobre acción concertada para la prestación a las personas de servicios de carácter social y sanitario.

4. Mejorar los sistemas de contratación pública

La Directiva Europea de Contratación Pública, que tendrá que ser transpuesta al ordenamiento jurídico de los Estados Miembros en abril de 2016, representa una oportunidad muy importante para mejorar los sistemas de contratación en el campo de los servicios sociales. A lo largo del Estudio se ha hecho referencia a las mejoras sustanciales que aporta el marco que establece dicha Directiva y a la importancia de que todas ellas sean contempladas por el Estado Español en la futura Ley de Contratos del Sector Público. En este apartado hacemos referencia específica a algunos de los aspectos clave en los que una correcta transposición y aplicación de la Directiva conduciría a cambios cualitativos:

1. La transposición de la Directiva al ordenamiento jurídico Español se ha de hacer contemplando todas las posibilidades y la correcta adecuación de la futura Ley al ámbito de los Servicios Sociales

A tal efecto se ha de tener en cuenta que:

- Los contratos de servicios sociales, cuyo importe no supere el umbral (-750.000Euros), sólo están sometidos a los principios de transparencia y no discriminación y en consecuencia debería de preverse un régimen simplificado para los mismos *light regime*.
- Los contratos de servicios sociales, cuyo importe supere el umbral (+750.000Euros), sólo están sometidos a un número limitado de disposiciones de la Directiva (arts. 74 a 77). El régimen específico, que dispone la Directiva para los contratos de servicios sociales que superen el umbral, es particularmente conciso y escasamente exigente. Además de establecer requisitos sobre la publicación de los anuncios (art. 75), confiere amplias facultades y posibilidades a los Estados Miembros (arts. 76 y 77):
 - Para regular los criterios de adjudicación.
 - Para regular el procedimiento de adjudicación.
 - Para reservar a determinadas organizaciones el derecho a participar en procedimientos de adjudicación (Requisitos).

El borrador de transposición de la Directiva de contratación en Alemania, prevé cinco procedimientos de contratación con el fin de que se puedan ajustar a las necesidades de los servicios:

- El procedimiento abierto (licitación)
- El procedimiento no abierto (contrato reservado)
- El contrato negociado con competencia de participantes
- El diálogo competitivo (no detallado en el texto de la Ley)
- El partenariado de innovación

2. Se debe de establecer un régimen específico para los contratos de servicios sociales, conforme a lo dispuesto en los arts. 75 a 77 de la Directiva

Este régimen específico, se debería de sustentar en el capítulo 1 del TÍTULO III de la Directiva que se refiere a Regímenes de Contratación particulares y en concreto a Servicios Sociales y otros regímenes específicos. Dicho régimen específico debería de:

- Contemplar criterios concretos de adjudicación. Entre ellos *disponer que la elección del proveedor de servicios se haga sobre la base de la oferta económicamente más ventajosa, teniendo en cuenta criterios de calidad y de sostenibilidad en el caso de los servicios sociales.*
- Exigir el establecimiento de condiciones específicas para la ejecución de estos contratos, que garanticen *la calidad, la continuidad, la accesibilidad, la*

asequibilidad, la disponibilidad y la exhaustividad de los servicios, las necesidades específicas de las distintas categorías de usuarios, incluidos los grupos desfavorecidos y vulnerables, la implicación y la responsabilización de los usuarios y la innovación

- Configurar un procedimiento concreto de adjudicación.
- Prever la aplicación de contratos reservados para determinados servicios.

3. Las cláusulas sociales deberían de ser vinculantes en los regímenes de contratación y no solo facultativas

La Directiva europea establece que se tengan en cuenta las cláusulas sociales en los principios de contratación, en concreto en el cumplimiento de las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral establecidas en el Derecho de la Unión, el Derecho nacional y los convenios colectivos; estas cláusulas deben de garantizarse en la ejecución del contrato: *Los Estados miembros tomarán las medidas pertinentes para garantizar que, en la ejecución de contratos públicos, los operadores económicos cumplen las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral establecidas en el Derecho de la Unión, el Derecho nacional, los convenios colectivos o por las disposiciones de Derecho internacional medioambiental, social y laboral enumeradas en el anexo X (Artículo 18.2).*

Además la Directiva establece especificaciones técnicas de las consideraciones sociales: *Para toda contratación que esté destinada a ser utilizada por personas físicas, ya sea el público en general o el personal del poder adjudicador, las especificaciones técnicas se redactarán, salvo en casos debidamente justificados, de manera que se tengan en cuenta los criterios de accesibilidad para las personas con discapacidad o el diseño para todos los usuarios.* (Art 42). A este respecto los Estados miembros deberían elaborar directrices interpretativas, incluyendo parámetros específicos para la consideración de “los casos debidamente justificados” que quedan excluidos de dichas especificaciones técnicas (ej., razones de índole económico, clarificación sobre ajustes razonables, etc.).

En línea con los principios y valores que defiende el Tercer Sector, **la inclusión de cláusulas sociales en la contratación pública debería de ser vinculante siempre que el objeto del contrato lo permita.** Estas cláusulas en el marco de la Ley de contratos actual han de estar directamente vinculados al objeto del contrato y deben estar relacionados con las necesidades de las categorías de población especialmente desfavorecidas (como usuarias o beneficiarias de la prestación).

De hecho en el Artículo 147 de la Ley de Contratos actual establece que se indicará en el anuncio de licitación del contrato precisando sobre qué elementos y en qué condiciones queda autorizada su presentación; esto da margen para que las cláusulas se puedan aplicar en ámbitos del empleo de las personas con dificultad, igualdad de

oportunidades, conciliación, principios de responsabilidad social empresarial, impacto de los servicios en las personas desfavorecidas, etc.

4. Se debería de hacer un uso amplio de la reserva de contratos en el marco del régimen especial para talleres protegidos que prevé la Directiva

La Directiva Europea establece la posibilidad de reservar (Art 20) el derecho a participar en los procedimientos de contratación, a talleres protegidos y operadores económicos cuyo objetivo principal sea la integración social y profesional de personas con discapacidad o desfavorecidas o prever la ejecución de los contratos en el contexto de programas de empleo protegido. La condición para esta reserva es que al menos el 30 % de los empleados de los talleres, los operadores económicos o los programas sean trabajadores discapacitados o desfavorecidos.⁴⁹ Dado que se trata de una disposición no-obligatoria es importante lograr que en la transposición se mantenga esta denominación genérica que permita por ejemplo incluir en estos contratos reservados a las cooperativas de integración social: téngase en cuenta que la DA 5ª de la actual TRLCSP sólo hace referencia a centros especiales de empleo y empresas de inserción laboral.

En línea con la Directiva, el Borrador de Anteproyecto de Ley del Contratos del Sector Público Español prevé la posibilidad de restringir determinados contratos públicos a talleres protegidos, o que determinados contratos sean ejecutados únicamente en el marco de programas de empleo protegido (Artículo 20 y Considerando (36) DN y artículo 24 DC].⁵⁰ Esta opción ofrece sin duda mucho margen de maniobra a las administraciones públicas para actuar con sentido de responsabilidad social y a las ONG para incorporar de modo efectivo a personas con discapacidad y excluidas en sus plantillas en la provisión de servicios.

No obstante, la materialización práctica de esta opción corresponderá en muchos casos a las Comunidades Autónomas, por lo que es necesario que el Tercer Sector realice un Plan de sensibilización, acompañamiento y seguimiento intensivo, para que esta opción de aplicación de régimen especial se materialice. De hecho, la nueva Disposición adicional 5ª de el TRLCSP establece que *“Mediante Acuerdo del Consejo de Ministros o a través del órgano competente en el ámbito de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, se fijarán porcentajes mínimos de reserva del derecho a participar en los procedimientos de adjudicación de determinados contratos o de determinados lotes de los mismos a Centros Especiales de Empleo y a empresas de inserción reguladas en la Ley 44/2007, de 13 de diciembre,...”*

⁴⁹ Este porcentaje es un avance importante dado que anteriormente se requería el 50%

⁵⁰ Ibidem

A pesar de esto, la experiencia demuestra que **sólo hay avances considerables en la generación de empleo por medio de la contratación pública a favor de las personas con discapacidad en aquellos territorios con legislación específica que hace obligatoria la inclusión de cláusulas sociales**. Es muy positiva, por tanto, la redacción del ALCSP que establece la obligatoriedad de la inclusión de consideraciones sociales en los contratos públicos pero:

- A pesar de la obligatoriedad genérica de los contratos reservados, seguirá siendo necesario el desarrollo de normativa específica que fije el porcentaje de reserva a favor de los CEEs y EI, que concrete las actividades reservadas, y determine otras condiciones para la reserva.
- La obligatoriedad para los licitadores de declarar que se cumple con el 2% de personas con discapacidad en las plantillas de más de 50 trabajadores requiere desarrollo reglamentario: Nueva prohibición de contratar.
- Será necesaria normativa que fije un porcentaje de personas con discapacidad como condición de ejecución de los contratos.

La Comunidad de Castilla y León duplicó la contratación en reserva de contratos a Centros Especiales de Empleo. Pasó de 4,7 millones adjudicados en 2013 a 9,5 millones en 2014. En dicho año, la reserva de contratos supuso ya un 22,65 % de media en el conjunto de las consejerías. Con lo que se ha superado en 16 puntos el compromiso de la Junta de reservar de forma obligatoria el 6,5 % del importe total de los contratos de la Administración autonómica.

En Aragón el volumen de la reserva a Centros Especiales de Empleo para el año 2014 fue de 1.821.629,28. Su contratación de personas con discapacidad ha crecido, sin embargo, su reserva obligatoria a CEEs se reducirá ligeramente en un 1,83% el año 2015.

La Generalitat de Catalunya realiza cada año su reserva social de contratos públicos; su importe se sitúa en global (CEEs y EIs) en torno a diez millones de euros anuales.

5. Seguir el criterio de “mejor calidad-precio” a la hora de elegir la “oferta económica más ventajosa”

La nueva Directiva Europea establece en los criterios de adjudicación del contrato la “mejor calidad-precio” a la hora de elegir la “oferta económica más ventajosa” (Art. 67). Además el Artículo 70 especifica que se podrán *establecer condiciones especiales relativas a la ejecución del contrato, siempre que estén vinculadas al objeto del contrato* y en consecuencia incluir *consideraciones económicas o relacionadas con la innovación, consideraciones de tipo medioambiental, social, o relativas al empleo* (Art. 70)

En consecuencia, a la hora de determinar la oferta económica más ventajosa, el criterio precio puede estar vinculado a la calidad-eficacia (coste del ciclo de vida), **incluyendo aspectos cualitativos, medioambientales y/o sociales vinculados al objeto del contrato** (ej. accesibilidad, diseño para todos, etc.). El criterio precio o coste utiliza un planteamiento basado en el cálculo del coste del ciclo de vida, que puede incluir el impacto social de un producto o un servicio (ej. factores como la creación de empleo; la inclusión de las personas con discapacidad, etc.); incluso sería posible incluir, como parte del criterio de adjudicación basado en la calidad, un sub-criterio relativo a la igualdad de oportunidades.

La transposición de este artículo no es obligatoria, por lo que los Estados miembro podrán disponer que los poderes adjudicadores no tengan la facultad de utilizar solamente el precio como único criterio de adjudicación o podrán limitar la aplicación de ese criterio a determinadas categorías de poderes adjudicadores o a determinados tipos de contratos. Por eso es importante que **ésta opción sea transpuesta en la Nueva Ley de contratación pública española de modo adecuado**; de hecho, el Anteproyecto de Ley español recoge los criterios relacionados con las cláusulas sociales de modo muy limitado, pues no prevé la aplicación de los mismos como “criterios de base” ni como “criterios cualitativos”, y solamente como “criterios de desempate” ante ofertas con la misma puntuación.

La primacía del criterio de “mejor calidad-precio” a la hora de elegir a “oferta económica más ventajosa”, es una gran oportunidad para gestionar los servicios públicos desde los principios de la justicia y la igualdad de oportunidades y para promover las cláusulas sociales en la contratación pública. Como hemos explicado, las cláusulas sociales, de acuerdo a la Directiva Europea, han de operar como “criterios de base” y “criterios cualitativos”, y no solamente como “criterios de desempate” ante ofertas con la misma puntuación, como prevé el Anteproyecto de Ley en España.

6. Aplicación del Régimen simplificado siempre que sea posible, de modo que la selección de los operadores en estos casos solamente esté sometida al principio de transparencia y no discriminación

En Artículo 4 de la Directiva, se explicita que *La presente Directiva se aplicará a las contrataciones cuyo valor estimado, el impuesto sobre el valor añadido (IVA) excluido, sea igual o superior a los siguientes umbrales... d) 750 000 EUR, en los contratos públicos de servicios para servicios sociales y otros servicios específicos enumerados en el anexo XIV*. Por consiguiente la Directiva prevé un régimen simplificado *light regime* por el que **las tradicionales fórmulas de adjudicación de los servicios pueden continuar aplicándose** (respetando siempre los criterios de transparencia y no discriminación), **cuando las cantidades sean inferiores a 750.000 Euros**.

Los Estados miembros tienen la opción de transponer o no transponer este artículo en las normativas nacional correspondientes. El Borrador de Anteproyecto de Ley del

Contratos del Sector Público Español ha tenido en cuenta esta opción en el Artículo 22 (Contratos de Regulación Armonizada) “*Están sujetos a regulación armonizada los contratos de servicios cuyo valor estimado sea igual o superior a las siguientes cantidades... 750.000 euros, cuando se trate de contratos que tengan por objeto los servicios enumerados en el Anexo IV*”. La lista de posibles ámbitos a restringir en el caso del Anteproyecto de Ley española es amplia y entre ellos se incluyen los servicios sociales, servicios de salud y servicios conexos, los educativos, culturales, sanitarios, etc. (anexo IV).⁵¹

En términos prácticos esto abre la posibilidad a que aquellos contratos que tengan cantidades inferiores al umbral referido, no tengan que seguir los procedimientos y requisitos establecidos en la Directiva. No obstante, el hecho de que la Directiva no aplique a dichas contrataciones no garantiza, que en la práctica, las administraciones públicas tengan en cuenta este artículo, por lo que hay un riesgo evidente de que estos contratos, que no superen el umbral de los 750.000 Euros, se sometan a los mismos criterios y exigencias que los que lo superan. Se requiere por tanto por parte de las entidades del Tercer Sector una labor informativa y de vigilancia, para que se aplique de modo efectivo lo previsto en la Directiva y en la futura Ley española.

5. Desarrollar alianzas y sistemas de interlocución

Una de las tareas urgentes para el Tercer Sector es llevar a cabo una **agenda sistemática que haga valer y reconocer su papel esencial en la provisión de servicios** y las estrechas relaciones que ha de tener con las administraciones en este campo, dada la confluencia de intereses en la protección y apoyo a las personas vulnerables. Esta agenda tiene que servir de base para el establecimiento de un sistema de alianzas, tanto internas (dentro del Tercer Sector) como externas (con otros actores) con el fin de tener un sistema de interlocución que garantice una representatividad y una influencia efectiva en la toma de decisiones.

1. El Tercer Sector ha de tener un papel proactivo en los desarrollos normativos

La Ley 43/2015⁵² normaliza y regula el papel del TSAS, pasando así desde una simple consulta en la redacción de las normas a una participación efectiva en su control y ejecución e, incluso, a que las Administraciones Públicas respondan a las peticiones normativas del TSAS. Para ello es necesario que las entidades incluyan en su acción diaria, la solicitud de cambios normativos de las políticas sociales, en base a su

⁵¹ Borrador de Anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público - 17 DE ABRIL DE 2015 <http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/NormativaDoctrina/Proyectos/Borrador%20Anteproyecto%20de%20Ley%20de%20Contratos%20del%20Sector%20P%C3%ABlico-%2017%20abril%202015.pdf>

⁵² Ley 43/2015, de 9 de octubre, del Tercer Sector de Acción Social.

seguimiento y evaluación, aportando su conocimiento y experiencia para modular las mismas.

Esta interlocución es especialmente importante en el proceso de transposición **de la Directiva Europea** y su **aplicación en los distintos niveles administrativos, tanto en la fase de diseño como en su implementación y seguimiento**, incluyendo la propuesta de cambios normativos, en base a su seguimiento y evaluación. Ello requiere una posición proactiva y anticiparse con propuestas o prepararse para las nuevas circunstancias.

Las experiencias analizadas en otros países demuestran que la participación activa de las entidades tiene claras influencias en el desarrollo de procesos normativos y en la aplicación de los mismos

En **Suecia** en 2008, el Tercer Sector llegó a acuerdos con los Gobiernos locales (Asociación sueca de gobiernos regionales y locales) mediante los que se garantiza la autonomía plena del sector y un modelo de cooperación (Gobierno de Suecia, 2008). Dicho acuerdo se basa en seis principios que justifican una **relación de largo plazo basada en los criterios de participación, transparencia y confianza**. Tales principios son los de autonomía, diálogo, calidad, continuidad, transparencia y diversidad de los actores. En los mismos se reconoce el rol central de las organizaciones voluntarias en relación con la democracia y el bienestar social y, por tanto, en el desarrollo del empoderamiento de los ciudadanos, el desarrollo de la economía social y, en general, como recurso en la producción del bienestar. Recientemente ha habido un cambio político y el nuevo gobierno (izquierda-socialista) está trabajando en una mejora del anteproyecto de la ley que traspondrá la Directiva Europea. Como consecuencia de este cambio **se ha creado una nueva agencia estatal cuyo objetivo es guiar e implementar los nuevos procedimientos de la contratación pública**. Esta agencia tiene la intención de promover el papel del Tercer Sector sin ánimo de lucro; se espera que las **clausulas sociales** puedan desempeñar un papel importante en este proceso.

En **Reino Unido**, tras una fase de reforzamiento y mayor visibilidad de las entidades sociales, que tuvo una duración de casi dos décadas (1979-1997) le sucedió otra fase, bajo la llamada Tercera Vía del gobierno Blair, en la que el TSAS adquirió el rol de actor institucional del régimen de bienestar. Ello se concretó en el acuerdo global denominado “Compact” o acuerdo sobre buenas prácticas en materia de financiación, consulta, no discriminación, voluntariado, comunidad, que permitió establecer una **interlocución institucional entre Estado y TSAS**.

2. El Tercer Sector ha de defender sus intereses en la gestión de los servicios públicos a través de sus plataformas representativas

Es importante reforzar el sistema de **alianzas y de interlocución** de las entidades del Tercer Sector con las administraciones, en lo que concierne a la participación de este en la provisión de servicios públicos, creando interlocutores representativos que sean potentes y en consecuencia tengan capacidad de negociación. Esta articulación puede desarrollarse, bien a través de las plataformas y redes del Tercer Sector que ya existen tanto en el plano nacional como en el plano autonómico, o bien creando un sistema de representación específico *ad hoc* en el que estén representadas las entidades más representativas en la prestación de servicios. Sea por una vía o por otra, es necesaria una agenda sistemática conjunta de las entidades en este campo, tal y como muestra el ejemplo alemán:

En **Alemania**, las seis grandes entidades prestadoras de servicios se coordinan a través de una organización federal, (la BAGFW o plataforma de asociaciones de voluntariado para el bienestar social)⁵³ y junto con el sector público, han creado un Foro de encuentro para facilitar la interlocución. Esta red que integra la mayor parte del volumen de los servicios sociales provistos por el Tercer Sector, juega un papel importante en la representación de intereses del sector no lucrativo.

3. Las entidades prestadores de servicios públicos (Tercer Sector, cooperativas, empresas mercantiles), han de tener estructuras de interlocución y negociación con las administraciones públicas.

Tal y como hemos precisado, las relaciones entre el Tercer Sector y las empresas en este campo, a veces serán de cooperación y a veces de competencia, por lo que unas veces las alianzas serán solo entre entidades del Tercer Sector y otras serán con las empresas que proveen servicios sociales, tal como demuestran los casos alemán y austriaco en donde se encuentran las experiencias de colaboración más avanzadas en este ámbito.

La organización **Austriaca** “dabei”⁵⁴ es una plataforma que agrupa a ONG y empresas mercantiles que proveen servicios de empleo y tienen un papel esencial en el mantenimiento de los sistemas de Ayuda de Estado y actuales sistemas de acreditación; esta entidad juega un papel esencial en la inclusión de criterios sociales

⁵³ BAGFW: www.bagfw.de

⁵⁴ Dabei, <http://www.dabei-austria.at/english>

en los contratos cuando se trata de servicios sociales.

En la misma línea actúa otra organización para personas mayores, con dependencia y personas con discapacidad: Bundearbeitsgemeinschaft soziale Wohlfahrt⁵⁵

En **Alemania** también existe un foro en el que las seis entidades del Tercer Sector, junto con las empresas mercantiles de provisión de servicios y los gobiernos locales se agrupan con una agencia estatal en la que se negocian las condiciones de la provisión de servicios (Deutscher Verein). En el plano operativo, la asociación *Deutscher Verein*⁵⁶ une las administraciones públicas y los proveedores (con y sin ánimo de lucro) desde el nivel nacional al local y es la plataforma principal, especialmente en los últimos años para negociar las condiciones de la provisión de servicios.

4. El Tercer Sector ha de tener una estrategia de negociación y de seguimiento de los diseños y puesta en práctica de las normativas de los distintos niveles y departamentos administrativos

Dado que tal y como se ha explicado en el apartado previo, las competencias en materia normativa y de prestación de servicios en el caso español están divididas entre el ámbito nacional, autonómico y municipal, las estrategias de influencia e interlocución tienen que realizarse en los distintos niveles administrativos, de acuerdo a los respectivos ámbitos de competencia.

En este sentido, es muy importante la participación e interlocución activa en el desarrollo del proceso normativo y un estrecho seguimiento en sus primeras fases de aplicación de la nueva normativa de contratación, especialmente por parte de las administraciones autonómicas y locales; como en reiteradas ocasiones ha dejado constancia el Foro de Contratación Pública Socialmente Responsable, uno de los problemas frecuentes es el incumplimiento o el cumplimiento parcial de las disposiciones normativas, o la interpretación inadecuada de las mismas.

Las declaraciones institucionales de los Gobiernos, parlamentos o partidos políticos, pueden tener una influencia determinante en la configuración de las normativas y en la manera en que se interpretan las mismas, tal y como se demuestra en el caso del País Vasco.

⁵⁵ Bundearbeitsgemeinschaft soziale Wohlfahrt: www.freiewohlfahrt.at en Austria

⁵⁶ www.deutscher-verein.de

El Gobierno Vasco acordó “hacer una declaración de apoyo explícito al modelo de colaboración entre la Administración y la iniciativa privada preferentemente sin ánimo de lucro que establece la Ley 12/2008 de Servicios Sociales”.⁵⁷

⁵⁷ Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales:
http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/pv-12-2008.html

Bibliografía y fuentes citadas

- Annette Zimmer, Anja Appel, Claudia Dittrich, Chris Lange, Birgit Sittermann, Freia Stallmann, and Jeremy Kendall November 2005. Stiftungsverbund Westfalen, The Third Sector and the Policy Process in Germany. Working Paper 9 http://www.stiftungsverbund-westfalen.de/download/Zimmer_ThirdSector_PolicyProcess.pdf
- Asunto T-17/02, Fred Olsen, Rec. 2005, p. II-2031, apartado 216; asunto T-289/03, BUPA y otros/Comisión, Rec. 2008, p. II-81, apartados 166-169; asunto T-309/04, TV2, Rec. 2008, p. II-2935, apartados 113 y ss.
- BAGFW (2007), The Design of Competition in the Provision of Social Services in Germany and its Compatibility with the Internal Market. www.bagfw.de
- Bundearbeitsgemeinschaft soziale Wohlfahrt: www.freiewohlfahrt.at
- Blanco, Ravier. Foro de contratación pública socialmente responsable. Ponencia presentada en el Taller sobre las nuevas reglas de Contratación Pública y su impacto en la discapacidad y en el Tercer Sector en España. 19 de noviembre de 2015
- Castro, SONIA (2015). El camino hacia el concierto social. Ponencia presentada en el Taller sobre las nuevas reglas de Contratación Pública
- y su impacto en la discapacidad y en el Tercer Sector en España. 19 de noviembre de 2015
- Christoph Hermann, Jörg Flecker Forschungs- und Beratungsstelle Arbeitswelt, Vienna (2009), PIQUE Privatization of Public Services and Impact on Quality, Employment and Productivity. Summary Report. <http://cordis.europa.eu/documents/documentlibrary/122489371EN6.pdf>
- Comisión Europea (2011), [Ayudas estatales: La Comisión adopta nuevas normas sobre los servicios de interés económico general \(SIEG\)](#)
- Comisión Europea, DG Competencia (2011), [Nuevo paquete sobre ayudas estatales para los SIEG](#)
- Comisión Europea (2011), [Comunicación de la Comisión. Marco de la Unión Europea sobre ayudas estatales en forma de compensación por servicio público.](#)
- Comisión Europea: Guide to the application of the European Union rules on state aid, public procurement and the internal market to services of general economic interest, and in particular to social services of general interest. Brussels, 29.4.2013 SWD(2013) 53 final/2 Comisión Europea (2013), [Guide to the application of the European Union rules on state aid, public procurement and the internal market to services of general economic interest, and in particular to social services of general interest.](#)
- Comisión Europea, COM (2006) 177 final, de 26 de abril de 2006. [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/com/com_com\(2006\)0177_/com_com\(2006\)0177_es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/com/com_com(2006)0177_/com_com(2006)0177_es.pdf)

- Comisión Europea COM(2007) 725 final, 2007 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52007DC0725>
- Dabei, <http://www.dabei-austria.at/english>
- Decreto-Ley 1/2016, de 17 de mayo, del Gobierno de Aragón, sobre acción concertada para la prestación a las personas de servicios de carácter social y sanitario. <https://www.boe.es/boe/dias/2015/11/27/pdfs/BOE-A-2015-12822.pdf>
- Decreto 18 /2015, de 10 de abril de 2015, por el que se establecen los principios generales a los que se han de someter los conciertos sociales <http://www.caib.es/eboibfront/es/2015/10281/562618/decreto-18-2015-de-10-de-abril-de-2015-por-el-que->
- Dictamen 31/2015 del Consell Consultiu de les Illes Balears, que informa favorablemente el decreto de conciertos sociales.
- Directiva 2014/23/UE de 26 de 2014 relativa a la adjudicación de contratos de concesión. <https://www.boe.es/doue/2014/094/L00001-00064.pdf>
- Directiva 2004/18/CE sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:134:0114:0240:es:PDF>
- Directiva 2014/24/UE de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE Texto pertinente a efectos del EEE. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=DOUE-L-2014-80598
- Esping-Andersen, G. (2013). *The three worlds of welfare capitalism*. John Wiley & Sons.
- Eurogersinformation (2011), [Nuevas normas sobre los servicios públicos en la Unión Europea: ¿ un cambio de doctrina? \(3\)](#)
- Fresno, José Manuel (2014), *Cambios Sociales y Tercer Sector: Actuar en un nuevo contexto*. (Madrid. ICONG).
- Giovannetti, Romina (2015). Estado de la situación a nivel europeo. Ponencia presentada en el Taller sobre las nuevas reglas de Contratación Pública y su impacto en la discapacidad y en el Tercer Sector en España. 19 de noviembre de 2015
- Gonzalez, Pablo (2015). Alternativas a la contratación pública: buenas prácticas. Ponencia presentada en el Taller sobre las nuevas reglas de Contratación Pública y su impacto en la discapacidad y en el Tercer Sector en España. 19 de noviembre de 2015
- Guarín, Bernardo (2015). La práctica existente en la contratación de servicios sociales. Ponencia presentada en el Taller sobre las nuevas reglas de Contratación Pública y su impacto en la discapacidad y en el Tercer Sector en España. 19 de noviembre de 2015

- Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales (Gobierno Vasco) http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/pv-112-2008.html
- Ley 43/2015, de 9 de octubre, del Tercer Sector de Acción Social. http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-10922
- Ley 4/2009, 11 de junio, de Servicios Sociales de les Illes Balears http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/ib-14-2009.html
- Ley 10/2013, de 23 de diciembre, de reforma de la anterior http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-8083
- Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas Borrador de Anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público - 17 de abril 2015 <http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/NormativaDoctrina/Proyectos/Borrador%20Anteproyecto%20de%20Ley%20de%20Contratos%20de%20Sector%20P%C3%ABlico-%2017%20abril%202015.pdf>
- Moreno, L. (2013) La Europa asocial (Madrid. Península)
- Naciones Unidas, Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (13 de diciembre de 2006) <http://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>
- Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-17887>
- SIGMA (August 2011), Public Procurement - Support for Improvement in Governance and management - Concessions and PPPs <http://tacso.org/doc/01%20PF%20SIGMA%2025-5-2012.pdf>
- SIGMA (2011), Public Procurement, brief 18 [Concessions and PPPs](#)
- Sentencia Altmark, el Tribunal de Justicia de 24 de julio de 2003 (1) <file:///C:/Users/Jos%C3%A9%20Manuel/Downloads/29153-SENTENCIA%20DEL%20TJCE%20ALTMARK%20de%2024-07-2003.pdf>
- Tratado Fundacional de la Unión Europea, 30 de marzo de 2010 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=OJ:C:2010:083:TOC>
- Stiftungsverbund Westfalen, [The Third Sector and the Policy Process in Germany](#).
- (Deutscher Verein). www.deutscher-verein.de
- Sozialwirtschaft Österreich: www.bags-kv.at
- Zimmer, A., & Evers, A. (2010). How do third sector organizations deal with change? Perspectives from five countries in three policy fields. *Third Sector Organizations Facing Turbulent Environments: Sports, Culture and Social Services in Five European Countries, Baden-Baden: Nomos*, 7-21

Anexo 1: Metodología del Estudio

Objetivos del estudio

El **objetivo** de este estudio es **identificar modelos de relación entre la administración pública y las entidades no gubernamentales, en la provisión de servicios, que estén funcionando de modo satisfactorio en otros países de la Unión Europea y de los cuales se puedan extraer pistas y lecciones para España**. En la segunda parte, el informe, teniendo en cuenta las experiencias de otros países, el actual marco regulatorio y las prácticas españolas, realiza una serie de **propuestas de mejora**, que podrían mejorar la calidad y eficiencia con la que se prestan los servicios en el ámbito social y en definitiva el bienestar de las personas y grupos que son beneficiarios de los mismos.

Los modelos que han sido identificados en otros países, así como las propuestas de mejora que se realizan para España, pueden ser tenidos en cuenta por las administraciones españolas de distintos nivel competencial, en el establecimiento de los marcos normativos, así como por las autoridades competentes en la regulación y gestión de dichos servicios. Algunos de estos modelos, entran en el marco competencial de la transposición de la Directiva Europea de Contratación Pública al ordenamiento jurídico español; sin embargo otros pueden operar al margen de la misma.

Se trata de tener en cuenta experiencias y modelos de funcionamiento existentes en otros países, a la hora de buscar un marco de relación más idóneo que garantice que los servicios a las personas con discapacidad se prestan con las condiciones óptimas y que en su adjudicación se tengan en cuenta aquellos elementos que son esenciales para el buen funcionamiento y eficiencia de los mismos, entre ellos, la naturaleza, experiencia e implicación de las entidades que los prestan.

De modo más específico el presente estudio pretende:

1. **Identificar** en otros países de la Unión Europea, modelos, fórmulas y sistemas idóneos de concertación pública con el Tercer Sector en la provisión de servicios en el ámbito social que:⁵⁸
 - a. vayan más allá de ámbito estricto de la contratación pública tal y como ésta es entendida generalmente (concurrentia competitiva en base a criterios de transparencia, libre concurrentia, precio).
 - b. puedan ser considerados ejemplos de interés que aporten luz a la hora de encontrar fórmulas idóneas de relación entre administraciones y Tercer Sector en España.

⁵⁸ A los efectos de este trabajo se entiende por ámbito social no solamente los servicios sociales en sentido estricto sino todos aquellos ámbitos relacionados con las políticas sociales.

2. **Describir** esos modelos, fórmulas, sistemas de relación y de concertación pública con el Tercer Sector, desde la perspectiva de las fortalezas e idoneidad de los mismos, explicando sus claves de funcionamiento.
3. **Extraer conclusiones y realizar recomendaciones** sobre cómo algunos de estos modelos, fórmulas, sistemas, podrían implantarse, extrapolarse o adaptarse en España, de modo que sean tenidos en cuenta tanto en la práctica administrativa, como en futuras normativas y en concreto en la futura Ley de Contratos del Sector Público con la que realizará la trasposición de la Directiva Europea.

Métodos de investigación

Para el desarrollo del presente trabajo se han utilizado dos **métodos de investigación**:

Análisis de fuentes secundarias: se ha procedido a analizar la literatura existente (informes, documentos, investigaciones normativas), referida tanto al conjunto de la Unión Europea como a los países en los que se ha centrado el análisis. Se ha trabajado con documentación en inglés, español, alemán y francés. En total se han analizado más de 60 documentos; las fuentes de información más relevantes se pueden encontrar en la bibliografía. Para las propuestas que se realizan en el bloque II, se han tenido en cuenta materiales de trabajo producidos por las entidades del Tercer Sector españolas en los últimos años.

Entrevistas a expertos: Se han realizado nueve entrevistas en profundidad y contactado 22 instituciones, tanto de los países de referencia, como de las instituciones comunitarias o de organizaciones de la sociedad civil que operan a nivel europeo. Las personas entrevistadas tienen distintos perfiles (investigadores, personas responsables de aplicar legislación, funcionarios de la Unión Europea y de distintos gobiernos, líderes de grandes ONG de los países de referencia y de redes y lobbies europeos). Una lista detallada de los expertos se puede encontrar en el anexo

Países de referencia

A la hora de seleccionar los países de referencia en los que buscar prácticas y modelos, se han seguido dos criterios: por una parte se han seleccionado países que representasen distintas trayectorias y modelos en la implantación de los sistemas de bienestar; por otra, se han identificado países que cuentan con experiencias más avanzadas y consolidadas en los sistemas de partenariado entre administraciones y entidades sociales en la prestación de servicios. Como resultado de ambos criterios, finalmente la investigación se ha centrado en:

- **Austria:** con larga tradición de participación del Tercer Sector en la provisión de servicios y características muy similares a Alemania. Dada la presencia intensiva

de Tercer Sector en la provisión de servicios públicos, se ha decidido elegir dos países centroeuropeos con muchas similitudes pero algunas variantes.

- **Alemania:** representativa del modelo de bienestar centroeuropeo y con gran trayectoria del sector no lucrativo en la provisión de servicios públicos.
- **Suecia:** representativa del modelo de bienestar nórdico y que se ha caracterizado por una prestación directa de los servicios desde las administraciones públicas hasta los años ochenta; a partir de ese momento el Tercer Sector ha tenido una presencia más activa en la provisión de servicios públicos.
- **Italia:** Ejemplo del modelo de bienestar mediterráneo y en consecuencia con similitudes con el caso español, pero al mismo tiempo de interés por haber avanzado en fórmulas y modelos en el campo de lo social (Ej.: cooperativas sociales)
- **Reino Unido:** Representativa del modelo de bienestar anglosajón y con amplia trayectoria sobre el posicionamiento del Tercer Sector en la provisión de servicios, a la vez que existe una alta penetración de las empresas mercantiles en el sector; se consideró interesante explorar modelos emergentes en el ámbito de las políticas inspiradas por los gobiernos socialdemócrata de Tony Blair (*Tercera Vía*) y conservador-liberal de David Cameron (*Big Society*).

Crterios de selección de los modelos

Respecto a **los criterios con los que se han seleccionado los modelos** de partenariado entre la administración pública y las ONG se ha tenido en cuenta:

- Desde la perspectiva del **tema** se buscaron experiencias que operasen preferentemente en el ámbito relacionados con la inclusión social de las personas, entre otros en el ámbito de la discapacidad.
- Desde la perspectiva del **campo** de actuación, se prestó especial atención a los campos sociosanitario, socieducativo, sociolaboral y atención social en general.
- Desde la perspectiva del **ámbito/nivel** administrativo, se buscaron experiencias tanto en el ámbito de las administraciones nacionales como regionales y locales.
- Desde la perspectiva de la **naturaleza jurídica** de las entidades, el trabajo se centró preferentemente en ONG, sin excluir organizaciones de economía social (especialmente en economía social no lucrativa)
- Adicionalmente se buscaron experiencias, modelos y casos que:
 - Estén consolidados porque llevan varios años de experiencia
 - Garanticen una estabilidad y continuidad en la adjudicación de los servicios (plurianualidad, medio y largo plazo)
 - Estén pensadas para volúmenes de gestión económica altos (mayores de 750.000 Euros anuales)
 - Valoren preferentemente criterios adicionales al precio en la adjudicación de los servicios (arraigo, implantación, implicación de los beneficiarios, base social, etc.)

Anexo 2: Lista de personas y organizaciones contactadas

Entrevistas en profundidad

- Adriana Rodert, Asesora de políticas europeas para la red de ONGs *Famna* (Suecia), miembro del Comité Económico y Social Europeo y vicepresidenta del grupo III del mismo Comité. 9 de julio de 2015.
- Andrew Fellowes, Técnico en temas del desarrollo de salud de la red de ONGs *Council for disabled children* en Reino Unido.
- Caroline von Kries, Directora del departamento sobre la Ley Social de Caritas Alemania. 2 de julio de 2015.
- Fintan Farrell, Director de la EAPN Europa. 9 de junio de 2013
- Friederike Mußnug, Asesora legal en el ámbito de la Ley Social de Diakonie Alemania. 3 de julio de 2015.
- Markus Neuherz, Director Ejecutivo de la red de ONGs *dabei* en Austria. 14 de julio de 2015.
- Valentina Caimi, Asesora de políticas y *advocacy* de Social Platform. 16 de julio de 2015.
- Walter Nanni, Director del departamento de estudios de Caritas Italia. 2 de julio de 2015.
- Ana Lupi, oficial de políticas responsable de la Directiva europea sobre la contratación pública de la Comisión Europea, DG GROW. 27 de julio de 2015.

Organizaciones e instituciones contactadas

- Asociación de Caritas Alemania: sede en Friburgo y representación en Bruselas
- Biv integrativ (ONG, Austria)
- Caritas Europa
- Caritas Italia
- Comisión Europea, DG Employment
- Comisión Europea, DG GROW
- Council for disabled children (ONG, Reino Unido)
- Dabei (ONG, Austria)
- Diakonie Alemania
- European Anti-Poverty Network (EAPN)
- European Association of Service Providers for Persons with Disabilities (EASPD)
- European Federation of Public Service Unions (EPSU)
- European Platform for Rehabilitation (EPR)
- European Social Cooperative (ESCOOP)
- Famma (ONG, Suecia)

- Fundación ONCE
- Inclusion Europe
- Leonard Cheshire Disability (ONG, Reino Unido)
- Ministerio de Trabajo, Asuntos Sociales y Protección al Consumidor de Austria
- National Council for Voluntary Organisations (NCVO) (ONG, Reino Unido)
- Office for Disability Issues, Gobierno del Reino Unido
- Social Platform. Bruselas

Con la colaboración de:



Plena inclusión es un movimiento asociativo abierto a la ciudadanía que defiende los derechos de las personas con discapacidad intelectual o del desarrollo y de sus familias. Su misión es “Contribuir, desde su compromiso ético, con apoyos y oportunidades, a que cada persona con discapacidad intelectual o del desarrollo y su familia puedan desarrollar su proyecto de calidad de vida, así como a promover su inclusión como ciudadana de pleno derecho en una sociedad justa y solidaria”. Plena inclusión tiene una presencia territorial amplia, aglutina a casi 900 entidades y en sus actividades implica a un amplio número de personas.