

# La relación entre público y privado en el marco de la nueva Ley 5/2009 de Servicios Sociales de Aragón

## *The Public-Private Relationship within the Framework of the new Social Services Law (2009) in Aragon*

Esteban del Ruste Aguilar  
Instituto Aragonés de Servicios Sociales  
edelruste@ono.com

Joaquín Santos Martí  
Instituto Aragonés de Servicios Sociales  
joaquin.santos@terra.es

Recibido: 27/09/2011  
Revisado: 21/11/2011  
Aceptado: 28/11/2011  
Disponible on line: 15/02/2012

### Resumen

Durante la pasada legislatura el Instituto Aragonés de Servicios Sociales, en el marco establecido por la nueva Ley de Servicios Sociales de Aragón, puso en marcha una novedosa forma de abordar la provisión de las plazas que el sistema de Servicios Sociales, consolidado con la constitución de nuevos derechos subjetivos a través del catálogo de prestaciones del sistema, va a necesitar durante los próximos años.

Se ha intentado conjugar el mantenimiento de un fuerte criterio de responsabilidad pública, con la consecución de la participación de toda la iniciativa privada, social y mercantil, de la comunidad autónoma que así lo deseara. Para ello se ha puesto en marcha una nueva organización logística del problema, a través de la fórmula del acuerdo-marco, que proporciona mejoras a todos los implicados en el sistema: ciudadanos, entidades y empresas y Administración.

**Palabras clave:** Servicios Sociales, política social, Estado de bienestar, gestión de sistemas, prestaciones sociales.

### Abstract

The Aragon Institute of Social Services, by means of the new Social Services Law passed during the last term in Aragon, implemented a new way of providing for the positions established by the creation of new rights in the benefits listing that the Social Services system will require in the coming years.

It seeks to align the preservation of a strong sense of public responsibility with the achievement of participation of any private initiatives, both social and commercial, within the Autonomous Community who desire it. For this, a new logistical organization of the issue has been set up, by means of a framework agreement which provides improvements for all involved in the system: citizens, agencies, enterprises and Administration.

**Keywords:** Social Services, Social policy, Welfare state, System management, Social benefits.

**Referencia normalizada:** Del Ruste Aguilar, E. y Santos Martí, J. (2012): «La relación entre público y privado en el marco de la nueva Ley 5/2009 de Servicios Sociales en Aragón». *Cuadernos de Trabajo Social*, 25(1): 133-142.

**Sumario:** Introducción. 1. Las leyes de Servicios Sociales de segunda generación. Una oportunidad para consolidar el sistema de Servicios Sociales dentro del Estado de Bienestar español. 2. A la búsqueda de formas de provisión que garanticen la responsabilidad pública y provean una mejor cobertura para los ciudadanos. 3. Conclusiones. 4. Referencias bibliográficas.

## Introducción

Mejorar la colaboración entre la Administración Pública y la empresa privada en el ámbito de los Servicios Sociales no es una idea reciente. Desde mediados de los años setenta del siglo pasado, momento en que se inicia la no cerrada crisis del Estado de bienestar, se viene asistiendo a un profundo debate en torno a los espacios que la iniciativa privada debe ocupar en la prestación de los servicios del Estado de bienestar (Johnson, 1990).

Subyacen en esta idea los debates teóricos y de política social en torno a la existencia y el alcance del Estado de bienestar, entremezclados con problemas y argumentaciones relacionadas con la logística y las formas de gestión de los sistemas públicos del bienestar social. Esta es una perspectiva que no se puede perder de vista, cuando se aborda este asunto.

Toda la cuestión está profundamente relacionada con el debate sobre los papeles que el Estado y el mercado deben jugar en nuestras sociedades. En Europa el cuestionamiento adquiere perfiles propios, ya que los europeos hemos entendido la idea de Europa como una figura espiritual (Semprún, 2006) más que como un área geográfica y política. Europa se ha ido construyendo, desde después de la segunda guerra mundial, en torno a un concepto que conjuga la libertad de mercado con la cohesión social que proporciona el Estado de bienestar.

Durante los treinta años que van desde 1945 hasta 1975 (aproximadamente), se entendió de una forma prácticamente universal que el Estado tenía un papel imprescindible en la regulación de los mercados y en la responsabilidad de proporcionar los medios adecuados e imprescindibles para garantizar la cohesión social. La crisis del petróleo y la inauguración del periodo de predominio de la ideología neoliberal pusieron en discusión el modelo. Este punto de vista ideológico cuestiona la existencia misma de la intervención del Estado en la economía —que se ocupe de la protección de las personas— y, como derivación lógica, la propia existencia del Estado de bienestar: una institución social que hasta ese momento se había desarrollado con el completo consenso político de socialdemócratas y demócratas cristianos en Europa (Judt, 2006), y entre demócratas y republicanos en EE.UU.

Ese debate ideológico de fondo se va a mezclar, en no pocas ocasiones, con otro que tiene que ver con la mejora de la eficacia y eficiencia de los servicios. Se utilizan las reales y supuestas dificultades de gestión de los servicios públicos no ya para mejorarlos, sino para cuestionar la existencia misma del sistema.

Por eso mismo es importante estar atentos al lenguaje utilizado. El lingüista George Lakoff (2002) viene advirtiendo de la importancia que tienen los marcos conceptuales y las metáforas en el lenguaje del debate político. En sus obras analiza cómo se utilizan las metáforas, que son algo así como el reflejo lingüístico de la cognición humana, con la intención de ganar nuevos espacios políticos y convencer a los ciudadanos de puntos de vista previamente rechazados.

Recientemente se ha puesto de moda el uso de la formulación lingüística «colaboración público-privado». Posiblemente es una de las nuevas denominaciones bajo las que se presenta un debate que, como se acaba de explicitar, viene de atrás y, como hemos intentado explicitar, tiene un profundo contenido político. Como ya hemos indicado, el hecho de que se vayan cambiando las denominaciones en los debates debe encararse con todo cuidado ya que, como sucede con muchos otros términos y conceptos utilizados en el debate político actual, bajo una misma denominación nos podemos estar refiriendo a cosas distintas y, a la vez, estar repitiendo debates que se vienen produciendo de forma recurrente. Los cambios de denominación pueden obedecer en el fondo a un nuevo intento de ganar espacios respecto a los *status quo* producidos hasta el momento. De hecho, los cambios de denominación pueden aumentar considerablemente la oscuridad de los debates, la confusión conceptual y el enmascaramiento de intenciones.

Por este motivo parece oportuno explicitar que este artículo se aborda entendiendo que la fórmula de colaboración público-privado que se va a exponer supone una determinada apuesta por la organización logística del sistema de Servicios Sociales, que surge como consecuencia de una clara decisión de hacer de este sistema el cuarto pilar del Estado de bienestar. Esta alternativa se enmarca en el análisis de la situación actual. Es imprescindible contar con la colaboración de la iniciativa

privada, social y mercantil, para ofrecer las mejores prestaciones posibles a los ciudadanos siempre con un decidido liderazgo público y un seguimiento estricto del principio de responsabilidad pública.

Cabe destacar, por último, que no debe confundirse el modelo de colaboración público-privada, cuya experiencia se recoge en este artículo, con la nueva figura contractual denominada: «contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado». Ambos tipos de contrato se regulan en la Ley 30/2007, de Contratos del Sector público. Sin embargo el primero se enmarca jurídicamente en una forma de contratación administrativa de gestión de servicios públicos —la modalidad de concierto— y se apoya, a su vez, en la técnica del acuerdo-marco. En el texto legal citado se define en el artículo 8, y es el concepto «servicio público», que se entiende como la asunción por un tercero de una actividad que es propia de la Administración contratante, el determinante de que nos encontremos en un contrato de este tipo. Frente a ello, el contrato de colaboración entre el sector público y el privado, recogido por primera vez en el artículo 11 de la Ley 30/2007, es un contrato en el que se persigue, como fin primordial, la financiación de una acción integrada que tenga que ver con el servicio público o con acciones de interés general. Es decir, este contrato, aun pudiendo desenvolverse en ocasiones en el ámbito de los servicios públicos, busca la obtención de recursos económicos del sector privado, mientras que la colaboración público-privada que veremos, por medio de la técnica del acuerdo-marco y el concierto, pivota en torno a la prestación de servicios públicos.

### **1. Las leyes de Servicios Sociales de segunda generación. Una oportunidad para consolidar el sistema de Servicios Sociales dentro del Estado de bienestar español**

Durante los últimos cuatro años, sin duda a raíz del impulso que supuso la aprobación de la Ley 39/2006, de promoción de la Autonomía personal y Atención a las personas en situación de Dependencia, popularmente conocida como «Ley de Dependencia», hasta diez comunidades autónomas procedieron a actualizar su normativa en materia de Servicios Sociales. En el transcurso de poco más de cuatro años una re-

novada generación de leyes en esta materia incorporaban los nuevos conceptos de la Ley de Dependencia en el seno del sistema de Servicios Sociales.

Este sistema, que es el verdadero cuarto pilar del Estado de bienestar, venía evolucionando a lo largo de toda nuestra historia democrática. A mediados de los años 1980 las nuevas administraciones autonómicas legislaron en esta materia, competencia exclusiva de las mismas. En ese momento se pusieron las bases de un nuevo sistema, aunque en general y así ha sido a lo largo de algo más de veinte años, se mantuvieron estructuras que continuaban sufriendo la inercia de la beneficencia que se quería superar, y que se caracterizaba básicamente por la oferta de una serie de prestaciones con carácter arbitrario y básicamente destinadas a determinadas colectivos marginales de nuestra sociedad (Rodríguez Cabrero, 2004).

No han faltado en estos años las iniciativas y las voluntades que han intentado ir algo más allá en esta materia, seguramente por ese motivo se ha llegado a la publicación de las nuevas leyes.

#### **1.1. El camino a los derechos subjetivos en el sistema**

Estos nuevos textos legales, que configuran una nueva generación (Guillén y Vila, 2007), que sustituye a los de la primera época, contienen una nota característica que los diferencia de los anteriores y es que ponen en marcha el reconocimiento de nuevos derechos de ciudadanía, nuevos derechos subjetivos.

Como ya hemos señalado anteriormente la característica de los anteriores textos legales, e incluso de otros que los fueron modificando en algunas comunidades autónomas a lo largo de los años, es que no pusieron en marcha un verdadero sistema que reconociera derechos subjetivos, como sí lo han ido haciendo el resto de los sistemas del bienestar social consolidados en España (sistema de pensiones, sanidad y educación).

Todos los nuevos textos legales, así como la propia Ley de promoción de la Autonomía personal y Atención a las personas en situación de Dependencia, plantean como objeto la constitución de nuevos derechos para los ciudadanos (Vila, 2010). Y todas ellas, a imagen de esta ley, establecen que estos nuevos derechos se

recogerán en un catálogo de prestaciones del sistema.

En este sentido hay que hacer notar que sólo cuando los catálogos resulten aprobados estaremos, en la realidad práctica, ante los nuevos derechos.

### 1.2. La universalidad

Esta nueva realidad legislativa en el sistema ha venido acompañada de una intencionalidad de llevar realmente a efecto el principio de universalidad, que había sido recogido en algunas de las primeras leyes de Servicios Sociales, pero que en realidad no había acabado de ser llevado a la práctica diaria y cotidiana.

En buena medida, hasta la aprobación de la Ley de promoción de la Autonomía personal y Atención a las personas en situación de Dependencia, nos encontrábamos en el marco de un sistema claramente decantado del lado de la atención a los pobres y marginados y no dirigido al conjunto de la población. El establecimiento de criterios restrictivos en función de los ingresos económicos para el acceso, no sólo del ciudadano solicitante sino del conjunto de su unidad de convivencia e incluso de su familia en un sentido amplio, limitaban el acceso real de la inmensa mayoría de los ciudadanos a los beneficios del sistema y conformaban un sistema limitado y estigmatizador.

Posiblemente el conocido como Plan Concertado estableció algunas prestaciones sociales que se fueron universalizando con los años. Este impulso, que sirvió para el establecimiento y la consolidación de los Servicios Sociales comunitarios como base universal del sistema, no se vio en general corroborado con un planteamiento similar en lo referente a los servicios especializados, especialmente el acceso a los servicios de alojamiento alternativo, en los que las personas de clase media solían quedar fuera de las alternativas de atención pública e incluso de las de iniciativa privada ante la imposibilidad del pago de las cuantías mensuales.

### 1.3. La responsabilidad pública

Para complementar estas notas características cabe señalar que todas las leyes de segunda generación recogen el principio de responsabilidad pública que suelen concretar en las formas en las que establecen la provisión de las prestaciones recogidas en su catálogo.

Seguramente queda por ver cómo se realiza en la práctica y este tema constituye, de hecho, el contenido fundamental del presente artículo.

En este sentido cabe señalar, como idea significativa desde la que partimos, que sólo se entiende que existe responsabilidad pública:

— Si el ciudadano solicita la prestación ante la Administración y

— Si es la Administración la que adjudica y paga la prestación, ya sea con sus propios servicios o a través de una entidad concertada (independientemente de que se considere que exista una cuantía de copago por parte del ciudadano beneficiario).

En este sentido se entiende que si la Administración reconoce un derecho subjetivo a los ciudadanos debe ser ésta la que procure su forma de provisión, y la que sufrague el costo económico de la misma.

Esta forma de entender este principio es una toma de postura ante uno de los debates de fondo de la política social de los últimos años: ¿Qué se debe pagar con el dinero de los contribuyentes? Y por lo tanto ¿cuántos impuestos debemos cobrar?

A estas preguntas se les puede dar varias respuestas, que oscilan entre dos grandes polos: desde uno de ellos, se entiende que muchas situaciones o necesidades de las personas son en realidad «riesgos personales» y que no deben ser sufragados con dinero público, sino que cada uno debe buscar, en el mercado o en su contexto familiar, la solución de esas necesidades. Desde el otro polo, se considera que muchas de esas situaciones son, en realidad, «necesidades sociales» que provocan faltas de libertad individual efectiva, desigualdad social e inequidad por lo que se entiende que la Administración, en ejercicio de su responsabilidad pública en la protección de los ciudadanos y en su obligación de defensa del interés general, debe alcanzar una sociedad cohesionada; por lo que debe actuar ante los riesgos de las personas que pueden generar importantes desigualdades y pérdidas efectivas de libertad personal.

El Estado de bienestar no deja de ser el pacto social y político que conforma el modelo social europeo. Y ese pacto tiene su fundamento ético en los principios y valores establecidos

con el inicio de lo que se ha venido a conocer como modernidad. La libertad, la igualdad y la fraternidad son los valores, comúnmente aceptados, que forman parte de lo mejor de nuestra tradición cultural, sin los que no podríamos entendernos como europeos. Desde la perspectiva europea estos valores sólo pueden ser contruidos si entendemos que es preciso organizar una sociedad cohesionada y que proteja al conjunto de la población, de forma comunitaria, de los principales riesgos que todos y todas corremos en nuestra vida.

Desde esta perspectiva conceptual se entiende que se debe ejercer el principio de responsabilidad pública y, por lo tanto, igualmente se entiende que queda fuera de este concepto el establecimiento de las fórmulas conocidas como «cheque servicio» (Friedman, 2008), en las que la Administración ofrece simplemente una cuantía económica mensual para que el ciudadano busque la provisión de sus necesidades en el mercado. En esta fórmula es más que probable que un importante grupo de ciudadanos pueda acabar no pudiendo acceder a los servicios al no poder complementar la cuantía necesaria para acceder a ellos. Como se puede comprender la responsabilidad pública no puede limitarse a esto.

Con más razón también está fuera de este concepto la organización del sistema en torno a la ayuda al pago de la contratación de seguros privados de atención de determinados riesgos de la vida, en el que no existe en realidad ni universalidad, ni responsabilidad pública, al menos tal y como es entendida en el marco de este artículo. Esta alternativa ha sido planteada como solución para la cobertura de muchas de las prestaciones del sistema de Servicios Sociales y más en concreto para los relativos a la atención de la dependencia.

## **2. A la búsqueda de formas de provisión que garanticen la responsabilidad pública y provean una mejor cobertura para los ciudadanos**

Sin embargo, el rechazo de las fórmulas de organización de la atención social volcadas del lado de la provisión individual de las prestaciones en el mercado, no quiere decir que el ejercicio de la responsabilidad pública no pueda buscar una alianza estratégica con la iniciativa privada para proceder a la mejor provisión de

las prestaciones que la Administración se ha comprometido a ofrecer a los ciudadanos en los catálogos de prestaciones.

Tampoco hay que obviar que, en la experiencia real del sistema de Servicios Sociales, la provisión de los servicios, especialmente de los especializados, ha venido siendo ya realizada a través de la colaboración con la iniciativa privada, y más específicamente, con la iniciativa social.

Para la provisión de las prestaciones se ha venido utilizando una fórmula más o menos mixta entre el convenio de colaboración y el contrato de servicios y que se ha denominado concierto. Es un convenio, en el sentido de que se firma con escasos o ningún proceso de información o concurso público previo, y es un contrato en el sentido de que los efectos económicos de la liquidación del servicio no dejan de recordar a los relacionados con otras contrataciones de servicio.

### **2.1. Las fórmulas de concertación preexistentes. La conformación de la oferta de plazas**

Hasta la publicación de la Ley 5/2009 de Servicios Sociales de Aragón, que crea el marco normativo específico que cambia el *status quo*, la concertación de plazas se basaba en la aplicación de una orden administrativa que establecía que cualquier entidad social podía solicitar la concertación de una parte de su capacidad de plazas de centros. La concertación con la iniciativa privada con ánimo de lucro estaba, en ese momento, fuera de las posibilidades.

La Administración podía establecer sus prioridades de concertación en función de su presupuesto, los informes técnicos que se solicitaran y la decisión política oportuna. De acuerdo con estos criterios realizaba de manera aleatoria el proceso de concertación (podía ser con alguna de las entidades solicitantes pero también se podía buscar otras entidades que dispusieran de recursos y no lo hubieran solicitado previamente) y se decidía cuantas plazas se concertaban con cada entidad y centro. Quiere decirse que no existía un criterio previo de concurrencia pública, ni una publicidad ni de las necesidades de la Administración, ni de la voluntad de realizar conciertos: se realizaba *ad hoc*.

El concierto consistía en un convenio que establecía las relaciones entre las partes, de duración anual renovable. La Administración se comprometía a pagar una cuantía igual para todas las plazas del mismo tipo por mes y se establecía el pago, en concepto de reserva, del 50 por ciento del coste de la plaza ocupada para los días en los que quedaran sin ocupar. La entidad se comprometía a cubrir las plazas con los usuarios que les remitiera la Administración, a informar de la creación de una vacante y a reservar las plazas concertadas y no ocupadas.

Este sistema garantizaba una red de plazas estable allí donde se hubiera estimado que existía una necesidad, pero generaba varias consecuencias negativas:

— La oferta de plazas no se generaba con transparencia.

— La oferta de plazas resultaba inelástica. Se disponía de plazas allá donde se hubiera hecho el concierto, independientemente de que las plazas hicieran falta en otros lugares y no en los concertados, ya fuera por error de análisis, por modificación de la demanda existente o por otros motivos.

— Las plazas no ocupadas generaban un gasto económico que debía soportar la Administración que resultaba ineficiente, ya que únicamente venía a pagar la reserva total de la capacidad de plazas concertadas. De cualquier manera, cuanto peor estuviera conformada esa demanda, más gasto ineficiente de este tipo se producía.

## 2.2. Las fórmulas de adjudicación de plazas. El trato dado a la demanda de plazas

Para poder finalizar de entender el funcionamiento del sistema había que tener en cuenta la forma en la que se daba respuesta a la demanda de plazas de centros por parte de los ciudadanos. Un trato que, en buena medida, era consecuencia de la forma en la que se conformaba la oferta de plazas.

Para hacerse una idea del funcionamiento del sistema hay que ser conscientes de que estaba organizado para dar respuesta a un servicio que no constituía un derecho subjetivo del ciudadano, y que la obligación de la Administración era muy limitada.

En este marco y ante la alta demanda de plazas para la oferta existente, se procedía a

aplicar un baremo para obtener una puntuación que produjera un listado de orden de acceso a las plazas vacantes.

A los ciudadanos solicitantes se les daba a elegir localidad, aunque podía elegir provincia o toda la comunidad autónoma, otorgándose una significativa cantidad de puntos a aquellas solicitudes que optaran por esta última posibilidad.

En la práctica la relación entre oferta y demanda acababa teniendo importantes desajustes, quiere decirse que había localidades en las que había muchas más demanda que oferta, lo que era especialmente significativo para la capital, Zaragoza, y en ocasiones, para localidades en las que la oferta era superior a la demanda. Durante muchos años los zaragozanos debían salir de la capital para poder optar a entrar en un centro residencial de mayores, como consecuencia de una oferta muy inelástica.

En realidad el sistema de gestión de plazas estaba más centrado en asegurar la red de plazas que en atender las necesidades concretas de los ciudadanos.

## 2.3. Las formas de provisión de las prestaciones en el marco de la nueva Ley de Servicios Sociales de Aragón

En los últimos años, las nuevas normativas legales aprobadas por el Gobierno de España, algunas como consecuencia de la transposición de directivas comunitarias, han venido a cambiar el marco normativo legal vigente en la materia, especialmente la Ley 30/2007 de contratos del sector público y la Ley 38/2003 general de subvenciones.

La relativamente nueva ley de contratos del sector público establece una serie de límites a las formas de provisión de las administraciones que parece poner en cuestión la tradicional fórmula del «concierto» que se ha descrito anteriormente, al menos tal y como venía siendo utilizado hasta ahora, y abre una serie de posibilidades que merece la pena explorar.

En este marco que conjuga, por un lado, la experiencia del sistema y, por otro, la aparición de un nuevo marco legal, se entendió que se debía buscar una nueva solución a la forma en que se organizara el sistema de provisión de las plazas de prestaciones del sistema. En realidad cada una de las leyes de Servicios Sociales publicadas en las diferentes comunidades autónomas aborda el tema de una forma relativamen-

te similar, aunque habrá que dar algo de tiempo y observar la práctica real para poder hacer comparaciones.

En el caso de Aragón, que es en el que se desarrolla la experiencia en torno a la que se estructura el presente artículo, se entiende que se avanza de una forma significativa por un nuevo camino que vamos a intentar detallar.

La Ley de Servicios Sociales dedica un capítulo completo a articular las formas de provisión: se trata del Capítulo IV del Título II relativo al sistema público de Servicios Sociales. Dedicada a esta materia once artículos, lo que es una cuantía nada desdeñable ya que el articulado total contiene cien. El título en el que está inmerso es también muy significativo ya que está incluido, como una parte más, en las disposiciones que definen, ordenan y estructuran el sistema público de Servicios Sociales de Aragón. Quiere decirse que se entiende que las formas de provisión del sistema forman parte de la propia organización del mismo. Además deja claro que los contratos de prestación de servicios en el ámbito de Servicios Sociales lo son de servicio público con las consecuencias de orden procedimental y de duración que lleva consigo.

Estos artículos, que van del veintiuno al treinta y uno, estructuran las diferentes formas de provisión, establecen una serie de funciones reservadas exclusivamente a la gestión pública directa de los servicios y dedica ocho artículos a definir la fórmula del concierto que va a ser prioritaria en el sistema a partir de la publicación de la Ley.

#### **2.4. Las normas de contratación del sector público**

Durante la pasada legislatura se buscó una fórmula de relación con la iniciativa privada que diera solución a los inconvenientes analizados anteriormente a la vez que cumpliera las disposiciones normativas que obligaban, desde nuestro punto de vista, a un significativo cambio en la organización de la provisión de plazas de prestaciones.

En este sentido se entendía que el nuevo modelo debía cumplir una serie de requisitos imprescindibles:

— Respetar estrictamente la normativa legal vigente.

— Superar la fórmula arbitraria de concesión que anteriormente se venía utilizando en los conciertos.

— Incorporar de forma transparente a toda la iniciativa privada de la comunidad autónoma que estuviera dispuesta a participar en la provisión de los servicios públicos.

— Mantener el criterio de responsabilidad pública expuesto con anterioridad.

— Mejorar la calidad, la eficacia y la eficiencia en la prestación de los servicios.

— Ampliar la capacidad de los ciudadanos de elegir el lugar o lugares en los que quiere recibir determinadas prestaciones, especialmente las que resultan más complicadas de articular desde el punto de vista logístico que coinciden con la obligación de la salida del domicilio de los ciudadanos beneficiarios.

Y esta fórmula se plasmó en el establecimiento de un procedimiento particular, ideado al efecto, que se basaba en el marco de la figura contractual administrativa de los acuerdos-marco que se recogen en el Título II de la Ley 30/2007.

#### **2.5. La fórmula del acuerdo-marco**

El nuevo concepto, con el que se entiende que se debe organizar todo el sistema de provisión, es el mismo que la propia Ley de Servicios Sociales de Aragón establece para el conjunto del sistema. Son los ciudadanos y sus necesidades sociales el centro de la organización. Un concepto que viene a coincidir con el de cualquier sistema de implantación de la calidad en un servicio, que puede parecer obvio, pero que no siempre es respetado en la organización de los servicios, ni públicos ni privados. Este concepto se recoge en la ley 5/2009 de la siguiente manera: «El Catálogo de Servicios Sociales deberá incorporar las medidas necesarias [...] de modo que sus intervenciones consideren la atención a las persona y a sus necesidades sociales como elemento central de la organización del sistema» (artículo 32.4).

Además, en esta nueva fase, como ya se ha recogido en los primeros apartados de este artículo, se estaba dando un giro importante a la concepción del conjunto del sistema, pasando de un sistema de atención arbitrario a un sistema que quería comenzar a reconocer derechos de ciudadanía. Las exigencias eran y son otras.

Por ese motivo se ideó la concreción de una fórmula de contratación, al amparo de la Ley de Contratos ya mencionada. Se entendió que se estaba ante un tipo de contrato de gestión de servicio público en su modalidad de concierto y se formuló la propuesta de contratación a través de acuerdos-marco. En concreto, se han convocado y adjudicado dos procesos: uno destinado a centros residenciales para personas mayores dependientes con un total de 1.735 plazas y el otro para la atención a personas con discapacidad en situación de dependencia con un total de 2.768 plazas.

En los pliegos de los contratos se fija, entre otras muchas cosas:

— El número máximo de plazas a contratar (un número que está limitado por el crédito económico disponible)

— El precio fijado para cada tipo de plaza, evitando así la adjudicación por debajo de precio básico que incidiría en la calidad del servicio.

— La duración del acuerdo marco que es de cuatro años. En cualquier caso, los contratos derivados del acuerdo-marco tienen una duración mayor (que alcanza hasta los 15 años). Además, aun cuando el acuerdo marco y los contratos derivados de éste se extingan por el tiempo, las entidades adjudicatarias tienen la obligación, incluida en el pliego de cláusulas administrativas particulares del propio acuerdo-marco, de mantener en las plazas correspondientes a todos los ciudadanos que, en el momento de la extinción de los contratos, las estuvieran ocupando. Esta obligación se extiende hasta que el ciudadano abandone la plaza (por fallecimiento o traslado a otro centro) y tiene su fundamento en la consideración de que el centro residencial es el domicilio habitual y permanente de los que en él se encuentran como usuarios.

— Las condiciones de calidad mínimas que deben reunir los centros para cada tipo de plazas.

— Las normativas legales que deben ser respetadas en cada momento por los adjudicatarios.

— Se establece que resultarán adjudicatarias todas aquellas empresas concursantes, que cumpliendo todos los requisitos legales exigidos obtengan una determinada puntuación de acuerdo con un baremo de condiciones que se

publica. Los adjudicatarios lo serán por el montante total de plazas ofertadas. Este hecho tiene como consecuencia que la Administración acaba disponiendo teóricamente de un número mucho mayor de plazas que las que va a contratar en la práctica y cuya cuantía ha sido publicada en los pliegos del contrato

— Los adjudicatarios se comprometen exclusivamente a poner a disposición de la Administración aquellas plazas que han ofrecido en el acuerdo-marco y que tengan libres en cada momento. Quiere decirse que pueden ocuparlas privadamente si así lo desean.

— Desaparece el concepto de pago por reserva de plaza, con el consiguiente ahorro para las arcas públicas.

— La Administración remitirá a los centros la adjudicación de la plaza a un/a ciudadano/a concreto, de acuerdo con una lista ordenada en función de un baremo de priorización y dentro del límite, por un lado, de las disponibilidad de plazas en el centro y por el otro, del número de plazas ofertadas por cada entidad y centro.

— La Administración dará a elegir a los usuarios por centro y no por localidad. Cuando a cada ciudadano le llegue el momento de elegir, podrá elegir una plaza entre las que estén vacantes en la bolsa existente o podrá esperar a que quede vacante en el centro elegido.

Este sistema de contratación aporta una serie de ventajas para todos los interesados y son las siguientes:

— *Los concursantes:*

- Ganan capacidad de operar, ya que el sistema es un contrato público, por lo tanto publicado en el Boletín Oficial, por lo que todos los actores en el mercado tienen las mismas posibilidades de resultar adjudicatarios.

- Emparentado con este hecho ganan en transparencia en el proceso y en su relación con la Administración Pública.

- Consiguen un horizonte claro de relación con la Administración, que se extiende a varios años mejorando la situación anterior que obligaba a una renovación anual. Al ser la Administración el principal cliente de los adjudicatarios, esta relación contractual permite a las empresas organizar mejor y con mayor seguridad



dad su futuro empresarial. En el caso de los contratos, derivados del acuerdo-marco de la discapacidad, su duración se ha establecido en 15 años, debido a que la población de las personas con discapacidad es joven en su mayor parte.

- Han visto aumentar el precio pagado por plaza, ya que una parte de los ahorros por plaza reservada se han destinado a incrementar el precio público.

- Los empleados de estas empresas encuentran un marco de relación laboral más estable y seguro.

- Las empresas que cubran las plazas residenciales de que dispongan al margen del acuerdo-marco, es decir, mediante un sistema de oferta totalmente privada, no adquieren ninguna obligación con la Administración contratante, ya que ésta sólo puede adjudicar las plazas que, habiendo sido ofertadas dentro del acuerdo-marco, se encuentren disponibles según criterio de la propia empresa titular de dichas plazas.

— *La Administración:*

- Ahorra el dinero que hasta ahora se gastaba en pagar las reservas de plaza.

- Dispone de una red de plazas mucho más amplia que hasta ese momento, ya que en la práctica viene a contar con toda la red de plazas existente en la Comunidad y que las empresas hayan querido poner a su disposición. De cualquier manera, muchas más plazas de las que va a ocupar en la práctica y muchas más de las que hasta ahora formaban parte de la red de plazas con el mismo crédito presupuestario.

- Dispone de una red de plazas mucho más extendida por el territorio y mucho más flexible para realizar las adjudicaciones, por lo que puede organizar mucho mejor la logística de la adjudicación de plazas.

- Mantiene el control mínimo sobre la calidad de los servicios. Y, al tratarse de un contrato de gestión de servicios públicos, mantiene todas las facultades administrativas inherentes a este tipo de contratos. Así se establece por ejemplo en el siguiente redactado del pliego de prescripciones administrativas:

La Administración conservará los poderes de policía necesarios para asegurar la buena

marcha de los servicios. El órgano de contratación, directamente o a través de la entidad que considere más idónea por su especialización, tiene la facultad de inspeccionar y de establecer sistemas de control de calidad, dictando cuantas disposiciones estime oportunas para el estricto cumplimiento de lo convenido.

O en el pliego de prescripciones técnicas que lo señalan de la siguiente manera: «7.1. Evaluación técnica. El Instituto Aragonés de Servicios Sociales, a través de la Dirección Provincial de Zaragoza, realizará una evaluación permanente de los servicios prestados por la empresa, a fin de comprobar el nivel de calidad de los mismos».

- Puede atender a tantas personas como le permita el presupuesto económico.

- Evita tener que afrontar inversiones en infraestructuras propias, aprovechando las ya existentes de la iniciativa privada que reúnan las condiciones que se exigen en el pliego de condiciones.

— *La ciudadanía:*

- Gana en capacidad de elegir el lugar al que quiere ir. El proceso por el que muchos ciudadanos debían cambiar de localidad de residencia para ser atendidos en un centro residencial, se ha reducido al mínimo, y además eligen el centro concreto en el que desean ingresar.

- Siguen teniendo la garantía de la responsabilidad de la Administración.

- Tienen más plazas disponibles.

El sistema está teniendo de hecho importantes efectos sobre el sistema de plazas ya que, en estos momentos, se está ajustando mucho mejor la oferta y la demanda. El sistema, al organizarse en torno a la voluntad individual de cada beneficiario, está provocando cambios en los centros elegidos como destino y, por lo tanto, está provocando la entrada de ciertos elementos de competitividad interna entre los ofertantes que, con el sistema anterior, no se producía.

Como efecto indirecto, el mecanismo de los acuerdos-marco permite ajustar la realidad de las necesidades de plazas disponibles por zonas territoriales, lo que redundará en la planificación de nuevas residencias en la medida en que el mecanismo de demanda existente, en el

que cuenta la única voluntad del usuario o de su representante legal, permite definir en qué ubicaciones se precificaría construir una nueva infraestructura y, por el contrario, qué localidades tienen son excedentarias en cuanto a número de plazas residenciales.

### 3. Conclusiones

El nuevo concepto de Servicios Sociales, como un sistema que completa el Estado del bienestar, no solamente requiere de la voluntad política de los gobernantes, de unas normas que lo organicen y de unos presupuestos que lo sostengan suficientemente, sino también de herramientas administrativas operativas y eficaces, eficientes si es posible. Solamente así los ciudadanos podrán percibir que ciertamente se ha creado el cuarto pilar del Estado del bienestar

que permite atender a las necesidades que demandan.

En Aragón éste ha sido el objetivo que se ha pretendido alcanzar con este modelo de concertación enmarcado en la Ley de Contratos del Sector Público y la Ley aragonesa de Servicios Sociales. De una parte, la puesta en marcha de un instrumento ágil, riguroso, transparente y racionalizador del gasto público que ha mejorado la colaboración con el sector privado sin perder un ápice del control y la responsabilidad pública. De la otra, una mayor estabilidad de las empresas y entidades sociales al dotarles de una mayor seguridad jurídica por medio de contratos administrativos de una duración determinada y estable que redundará en la calidad del servicio y en la consolidación de las plantillas de trabajadores.

### 4. Referencias bibliográficas

- Friedman, M. (2008). *Libertad de elegir*. Madrid: Fundación FAES.
- Guillén, E. (2007). Los cambios legislativos recientes en materia de servicios sociales. En D. Casado y E. Guillén, *Perfeccionamiento de los servicios sociales en España. Informe con ocasión de la Ley sobre la autonomía y dependencia*. Madrid: Caritas Española.
- Johnson, N. (1990). *El Estado de bienestar en transición*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Judt, T. (2006). *Posguerra. Una historia de Europa desde 1945*. Madrid: Taurus.
- Lakoff, G. (2002). *Moral politics. How liberals and conservatives think*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Rodríguez Cabrero, G. (2004). *El Estado de bienestar en España*. Madrid: Fundamentos.
- Semprún, J. (2006). *Pensar en Europa*. Barcelona: Tusquets.
- Vilà, A. (2010). *Tendencias de la nueva legislación de los Servicios Sociales*. Madrid: European Antipoverty Network.