



MEMORIA ECONÓMICA DEL PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE REGULA LA ACCIÓN CONCERTADA EN MATERIA DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS SOCIALES EN ARAGÓN.

La acción concertada como instrumento de prestación de servicios a las personas tiene como punto de partida el proceso de transposición de la Directiva europea sobre contratación pública a la legislación interna (Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, DOUE L 94, de 28 de marzo de 2014), ésta, ha permitido diseñar un nuevo marco regulatorio alejado del tradicional modelo de contratación pública y que, con carácter potestativo para los Estados, habilita tanto la reserva de contratos como un régimen singular en el ámbito de la salud y de los servicios sociales en servicios a personas, y un nuevo modelo de acción concertada.

La directiva contiene la posibilidad de adaptar el modelo sanitario y de servicios sociales a las personas, poniendo en valor la colaboración de entidades del Tercer Sector con una importante implantación social, en tanto se ha acreditado que es un modelo de éxito, de contrastados resultados económicos y de muy elevada calidad prestacional y de responsabilidad institucional.

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” [Considerando 114].

Lo que nos viene a decir este considerando de la directiva es que la Unión Europea entiende que hay una serie de Servicios Sociales de Interés General, en los que no hay una gestión indirecta de los mismos por parte del poder adjudicador, sino que son actividades que se vienen prestando o interesa de algún modo que se sigan prestando, y el estado puede financiarlo directamente, o establecer un régimen de autorización o concesión.

En todo caso, cualquiera que sea las posibilidades que exploremos para la provisión de servicios a personas en el ámbito de los servicios sociales, de acuerdo con esta nueva directiva, ya sea mediante terceros contratistas o con el tercer sector, conviene advertir que estas relaciones se deben diseñar con una filosofía propia alejada de la óptica del mercado.

La Comisión Europea ha venido resaltando que son valores esenciales de la Comunidad la protección de la salud humana, la igualdad entre hombres y mujeres, y la cohesión social y territorial.

Esta especificidad procede del carácter vital de las necesidades que han de satisfacer, garantizándose de este modo la aplicación de derechos fundamentales, como la dignidad y la integridad de la persona. Por ello, se da la posibilidad de introducir por los estados una serie de medidas que pueden ser tenidas en cuenta en su licitación:

- a) funcionamiento sobre la base del principio de solidaridad, que requiere, en particular, la no selección de los riesgos o la falta de equivalencia a título individual entre cotizaciones y prestaciones;
- b) carácter polivalente y personalizado, que integre las respuestas a las distintas necesidades para garantizar los derechos humanos fundamentales y proteger a las personas más vulnerables;



- c) ausencia de ánimo de lucro, especialmente para abordar las situaciones más difíciles y que se explican, a menudo, por motivos históricos;
- e) participación de voluntarios y benévolos, expresión de una capacidad ciudadana;
- f) integración marcada en una tradición cultural (local); en particular, esto se advierte en la proximidad entre el proveedor del servicio y el beneficiario, lo que permite tener en cuenta las necesidades específicas de este último;
- g) relación asimétrica entre prestadores y beneficiarios que no se puede asimilar a una relación “normal” de tipo proveedor-consumidor y que requiere la aplicación de la fórmula del pago por terceros.

En tanto se prestan servicios “dirigidos a ciudadanos” y vinculados a prestaciones básicas que forman parte del “núcleo” del Estado social, la eficiencia no puede ser interpretada desde modelos exclusivamente economicistas, sino que debe velarse por el adecuado estándar de calidad en la prestación del servicio.

Esta concepción de ciertas actividades ya viene de lejos, y sobre la base del principio de solidaridad, la STJUE de 17 de junio 1997, Sodemare (asunto C-70/95), admite excepciones al principio de libre competencia en el caso de contratos en el marco del sistema de provisión social en favor de entidades sin ánimo de lucro. En concreto se trataba de un contrato de ambulancias prestado por una entidad sin ánimo de lucro.

A partir de la publicación de las nuevas Directivas de contratación pública (23, 24 y 24/2014) ha tenido lugar una importante actividad normativa por parte de las comunidades autónomas encaminadas a redefinir las fórmulas de prestación de los servicios sociales.

Las nuevas Directivas de contratación pública aportan dos novedades relevantes en relación con los denominados “Servicios a las personas”; en primer término, un tratamiento contractual específico y diferenciado con respecto de los demás servicios; y en segundo término, aquel que es objeto de regulación, la declaración formal de que tales servicios pueden prestarse igualmente mediante fórmulas no contractuales, sin imponer límites o cuotas y siempre que se garantice una publicidad suficiente y se ajuste a los principios de transparencia y no discriminación.

La directiva es clara: corresponde a cada Estado miembro elegir la forma de organización y prestación de estos servicios. En caso de que se opte por la gestión indirecta puede, a su vez, recurrirse a la fórmula contractual o la acción concertada. Hay que tener en cuenta que el legislador europeo no predetermina estos aspectos, sino que otorga libertad para que cada Estado miembro diseñe el marco jurídico que considere más apropiado, pero en cualquiera de los supuestos anteriores deben cumplirse con los principios de transparencia, no discriminación y publicidad suficiente (principios comunes).

A partir de esta nueva regulación se pone de relieve un nuevo instrumento para la prestación de servicios a las personas: la acción concertada.

- a) Se ha acuñado una nueva denominación, ahora se habla mayoritariamente de “concierto social”.
- b) Se declara formalmente que el “concierto social” está excluido del ámbito de las normas de contratación del sector público.



c) Se supera el principio del beneficio puro duro del mercado de tal manera que este principio irrumpe como elemento clave de la remodelación de los sistemas sociales autonómicos.

La posibilidad de gestionar servicios a las personas al margen de la vía contractual ha sido el elemento determinante para impulsar el proceso de reforma de la legislación autonómica. A resultas de cuanto se ha dicho, las Leyes de servicios sociales autonómicas consagran ahora las siguientes vías de gestión de los servicios públicos:

- a) gestión directa (incluido medio propio);
- b) Gestión indirecta, de acuerdo con las figuras que se establecen en la legislación de contratos del sector público;
- c) “concierto social” o “acuerdos de acción concertada”. Respecto de estos últimos, los legisladores autonómicos declaran expresamente su no sometimiento a la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP), sin perjuicio, claro está, del respeto de los principios transparencia, no discriminación y publicidad.

Otro aspecto destacado de la nueva regulación, y que viene relacionado con lo anterior, se refiere al tratamiento de las entidades sin ánimo de lucro (Tercer Sector) en tanto organizaciones regidas por el principio de solidaridad y con una muy reconocida labor en la prestación y sostenibilidad de los servicios sociales.

El eventual peligro de incurrir en discriminación (exclusión absoluta de las entidades con ánimo de lucro) se ha diluido tras los recientes pronunciamientos del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (sentencia de 11 de diciembre de 2014, asunto C-113/13, decisión prejudicial, caso Spezzino; y sentencia de 28 de enero de 2016, asunto C-50/14, decisión prejudicial, caso Casta) las que consideran no contrarios a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios (arts. 49 y 56 TFUE) una normativa italiana y sus actos de aplicación posterior (adjudicación directa y sin publicidad en favor de la Cruz Roja italiana de servicios de transporte sanitario) siempre que, como señala el Tribunal, la prestación de servicios contribuya realmente a una finalidad social y a la prosecución de los objetivos de solidaridad y de eficiencia presupuestaria; y, fundamentalmente, con la sentencia de 14 de julio del corriente por la que se declara que no es contrario a la normativa comunitaria que, para la prestación de servicios sociales de asistencia a las personas, los poderes adjudicadores lleguen a acuerdos de acción concertada con entidades privadas de iniciativa social, excluyendo de la licitación a operadores con ánimo de lucro.

De acuerdo con lo expuesto, se aprobó la Orden CDS/2042/2017, de 30 de noviembre, por la que se regula la acción concertada en materia de prestación de servicios sociales en Aragón, regulación que estuvo vigente hasta su anulación por el Tribunal Superior de Justicia de Aragón mediante sentencia 269/2020, y que fue desplegando la acción concertada para la prestación de servicios a personas en el ámbito de los servicios sociales. Tras su anulación, se renovó la propuesta normativa, dando lugar a la Orden CDS/124/2021, que sin embargo ha resultado igualmente anulada por cuestiones formales, mediante Sentencia nº 382/2022 de la sección nº1 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón y, a pesar de que la misma se encuentra recurrida, esta Administración debe prepararse ante la eventualidad de que el recurso no prospere, iniciando nuevamente la tramitación que desemboque en la aprobación de la tan necesaria norma.



En el Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales el mayor peso de las prestaciones y actividades de carácter social se desarrollan a través del Instituto Aragonés de Servicios Sociales, tomando cada vez más mayor protagonismo la acción concertada en la prestación de los mencionados servicios, de acuerdo con la normativa comunitaria y su transposición al ordenamiento estatal.

De acuerdo con lo anterior, y con arreglo al artículo 26 de la Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón, en la redacción dada por la Ley 11/2016, de 15 de diciembre de acción concertada para la prestación a las personas de servicios de carácter social y sanitario: “Anualmente, mediante Orden del Departamento competente en materia de servicios sociales, se fijarán los importes de los módulos económicos correspondientes a cada prestación susceptible de acción concertada”.

A partir de la fijación de los mencionados módulos, previa determinación de los servicios susceptibles de prestación bajo la modalidad de acción concertada, es como resulta posible medir el impacto económico en la implantación de la norma.

Tal y como se ha expuesto en esta memoria, de entre todas las prestaciones de servicios de carácter social a las personas, unas son objeto de prestación mediante fórmulas contractuales en un momento dado, y a partir de la entrada en vigor de la Orden 2042/2017, se ha ido implantando progresivamente la acción concertada, adquiriendo cada vez más mayor protagonismo.

Tomando como referencia la actividad del Instituto Aragonés de Servicios Sociales, se han ido aprobando las órdenes de fijación de los módulos económicos correspondientes a distintos tipos de prestación de servicios de carácter social.

En dichas órdenes se definen las prestaciones a realizar por las entidades, fijando el importe de las mismas. Posteriormente, mediante la correspondiente convocatoria se definen de modo detallado el contenido de las prestaciones con los medios técnicos, materiales y humanos necesarios.

En este sentido cabe destacar, entre otras, las siguientes órdenes de precios:

- Orden CDS/750/2017, de 27 de mayo, (B.O.A número 109 de 9 de junio) por la que se aprueba el módulo económico correspondiente a la prestación del servicio de apoyo integral al programa de acogimiento familiar en familia ajena para su prestación en la modalidad de concierto.
- La Orden CDS/1183/2018, de 6 de julio, estableció los precios de las plazas contratadas o concertadas por el Instituto Aragonés de Servicios Sociales en el ejercicio de sus competencias en materia de Acción Concertada en el ámbito de Protección a la Infancia (B.O.A núm 135 de 13 de julio).
- Orden CDS/1223/2019, de 7 de septiembre, por la que se establecen los precios de servicios de atención educativa residencial integral de hogares y pisos de atención a la infancia y la adolescencia en Zaragoza y de centros propios en Teruel. (B.O.A núm 89 de 26 de septiembre).
- Orden CDS/955/2018, de 5 de junio, por la que se establece el precio del Servicio de Valoración, atención educativa, atención a la integración formativa, social y laboral de



los menores migrantes no acompañados en situación de desprotección mediante acogimiento residencial. (B.O.A núm 113 de 13 de junio).

- Orden CDS/365/2020, de 27 de abril, por la que se modifica la Orden CDS/955/2018, de 5 de junio, por la que se establece el precio del Servicio de Valoración, atención educativa, atención a la integración formativa, social y laboral de los menores migrantes no acompañados en situación de desprotección mediante acogimiento residencial. (B.O.A núm 91 de 11 de mayo).
- Orden CDS/764/2019, de 10 de junio, por la que se establecen los precios de servicios de atención para menores extranjeros no acompañados bajo protección del Instituto Aragonés de Servicios Sociales. (B.O.A núm 127 de 2 de julio).
- Orden CDS/1210/2019, de 10 de septiembre, por la que se fijan los precios correspondientes a la prestación del servicio de atención integral a las personas bajo medida protectora de la Comisión de Tutela y Defensa Judicial de Adultos de la Comunidad Autónoma de Aragón (CTDJA) en Teruel y municipios de la provincia, para su prestación en la modalidad de concierto. (B.O.A núm 189 de 26 de septiembre).
- Orden CDS/1209/2019, de 10 de septiembre, por la que se fijan los precios correspondientes a la prestación del servicio de atención integral a las personas bajo medida protectora de la Comisión de Tutela y Defensa Judicial de Adultos de la Comunidad Autónoma de Aragón (CTDJA) en Huesca y municipios de la provincia, para su prestación en la modalidad de concierto. (B.O.A núm 189 de 26 de septiembre).
- Orden CDS/1710/2018, de 3 de octubre, por la que se fijan los precios correspondientes al servicio de atención integral a las personas bajo medida protectora de la Comisión de Tutela y Defensa Judicial de Adultos de la Comunidad Autónoma de Aragón (CTDJA) en Zaragoza y municipios de la provincia, para su prestación en la modalidad de concierto. (B.O.A núm 211 de 31 de octubre).
- Orden CDS/515/2018, de 7 de marzo, por la que se establecen los precios de las plazas contratadas o concertadas por el Instituto Aragonés de Servicios Sociales, en ejercicio de sus competencias en materia de Acción Concertada derogada por la ORDEN CDS/211/2020, de 28 de febrero, por la que se establecen los precios de las plazas contratadas o concertadas por el Instituto Aragonés de Servicios Sociales, en ejercicio de sus competencias en materia de Acción Concertada. (B.O.A núm 53 de 16 de marzo).
- Orden CDS/1389/2019, de 4 de octubre, por la que se modifican las Órdenes por las que se establecen precios de las plazas contratadas o concertadas por el Instituto Aragonés de Servicios Sociales, en ejercicio de sus competencias en materia de Acción Concertada. (B.O.A núm 209 de 24 de octubre).
- Orden CDS/903/2020, de 9 de septiembre, por la que se establecen los precios de los servicios concertados para la gestión de los Puntos de Encuentro Familiar.
- Orden CDS/330/2021, de 30 de marzo, por la que se modifica la Orden CDS/1183/2018, de 6 de julio, por la que se establecen los precios de las plazas contratadas o concertadas por el Instituto Aragonés de Servicios Sociales en el ejercicio de sus competencias en materia de Acción Concertada en el ámbito de Protección a la Infancia.
- Orden CDS/329/2021, de 26 de marzo, por la que se establecen los precios de las plazas contratadas o concertadas por el Instituto Aragonés de Servicios Sociales, en ejercicio de sus competencias en materia de Acción Concertada.



- Orden CDS/838/2021, de 7 de julio, por la que se actualizan los precios para las prestaciones de servicios, actividades y entregas de bienes accesorias a las mismas realizadas por el Instituto Aragonés de la Juventud para el año 2021.
- Orden CDS/779/2022, de 26 de mayo, por la que se modifica la Orden CDS/1183/2018, de 6 de julio, por la que se establecen los precios de las plazas contratadas o concertadas por el Instituto Aragonés de Servicios Sociales en el ejercicio de sus competencias en materia de Acción Concertada en el ámbito de Protección a la Infancia.
- Orden CDS/950/2022, de 24 de junio, por la que se establecen los precios de las plazas contratadas o concertadas por el Instituto Aragonés de Servicios Sociales, en ejercicio de sus competencias en materia de Acción Concertada.
- Orden CDS/1468/2022, de 7 de octubre, por la que se modifica la Orden CDS/950/2022, de 24 de junio, por la que se establecen los precios de las plazas contratadas o concertadas por el Instituto Aragonés de servicios Sociales, en ejercicio de sus competencias en materia de acción concertada.
- ORDEN CDS/24/2023, de 16 de enero, por la que se modifica la Orden CDS/950/2022, de 24 de junio, por la que se establecen los precios de las plazas contratadas o concertadas por el Instituto Aragonés de Servicios Sociales, en ejercicio de sus competencias en materia de acción concertada.

De acuerdo con las correspondientes convocatorias de procedimientos de acción concertada tramitadas, a lo largo del ejercicio 2023, se estima el gasto con cargo al presupuesto de gastos del Instituto Aragonés de Servicios Sociales:

CONCIERTOS IASS: APLICACIÓN 263002

CONCEPTO	OBJETO	IMPORTE
CONCIERTO TUTELADOS	Plazas de atención a personas tuteladas por CTDJA	2.688.550,95
CONC. ATENCIÓN PREVENTIVA	Atención preventiva a niños/as en situación de desamparo (programa de prevención e intervención en situaciones de violencia familiar, programa de prevención y tratamiento en familias en riesgo y adolescentes de origen extranjero, y programa de apoyo a la retirada y traslado de menores)	202.492,56
CONC. ABSENTISMO ESCOLAR	Prevención del absentismo escolar	58.616,32
Plazas residenciales menores	Plazas de atención residencial a niños/as en situación de desamparo o guarda	1.397.471,69
Emancipación Jóvenes	Transición a la vida independiente de jóvenes procedentes de una situación de desprotección	508.828,25
Centros Propios menores	Atención educativa residencial integral de centros propios de protección a la infancia (Zaragoza y Huesca)	3.286.070,94
CONCIERTO DISCAPACIDAD	Plazas para personas con discapacidad, mayores dependientes con alteraciones graves de conducta y personas en riesgo de exclusión	52.545.376,88



Servicios de autonomía personal, pisos y hogares menores	atención educativa residencial integral de hogares y pisos de atención a la infancia y a la adolescencia en Zaragoza y de centros propios en Teruel	1.713.528,02
MENAS 17+	Provisión de plazas puente hacia la transición a la vida independiente (emancipación) de MENAs Programa 17+	2.180.692,50
MENAS	atención para menores extranjeros no acompañados bajo protección del Instituto Aragonés de Servicios Sociales	
	Unidad 1: Huesca	524.844,45
	Unidad 2: Teruel	495.670,00
	Unidad 3: Zaragoza provincia	408.442,30
	Unidad 4: Zaragoza ciudad	524.844,45
	Unidad 5: Documentación	127.890,00
Casa Acogida Urgente (concierto nuevo 2023)	gestión educativa y residencial de una casa de acogida en Zaragoza para la observación y acogida de menores de edad con necesidad de protección urgente	939.457,00
2 Pisos menores Necesidades Especiales (concierto nuevo 2023)	Servicios de atención educativa y residencial a personas menores de edad bajo medidas de protección del IASS con necesidades especiales	886.251,00
Equipos Itinerantes de Atención Temprana (concierto nuevo 2023)	Atención temprana y prevención de la discapacidad mediante la puesta en marcha de equipos itinerantes en el contexto rural-comarcal en la Comunidad Autónoma de Aragón	714.285,55
		69.203.312,86

ACOGIMIENTOS REMUNERADOS IASS: APLICACIÓN 263003

CONCEPTO	OBJETO	IMPORTE
Acogimientos Remunerados		867.587,77

Por otro lado, bajo fórmulas contractuales desde el Instituto Aragonés de Servicios Sociales se siguen prestando servicios que podrían ser objeto de acción concertada y cuya valoración y objeto estimada es la siguiente para el ejercicio 2022:



CONTRATOS: APLICACIÓN 263000

CONTRATOS DE ACCIÓN CONCERTADA: APLICACIÓN 263000		
CONCEPTO	OBJETO	IMPORTE
ACUERDO MARCO MAYORES	plazas en Centros Residenciales para personas mayores en situación de dependencia en Aragón	24.779.401,40
ACUERDO MARCO MENORES	plazas para la atención de menores bajo la acción protectora del Instituto Aragonés de Servicios Sociales con necesidades específicas derivadas de trastornos de conducta	3.493.606,74
PLAZAS DPZ	Plazas de antiguos convenios de DPZ fuera de Aragón	57.575,10
		28.330.583,24

En lo que se refiere al servicio de Puntos de Encuentro Familiar, gestionado por la Dirección General de Igualdad y Familias su coste para el año 2021 fue el siguiente:

LOCALIDAD DEL PEF	COSTE AÑO 2023 DESDE 1 DE JULIO AL 31 DE DICIEMBRE	COSTE ANUAL 2024	COSTE ANUAL 2025	COSTE ANUAL 2026	TOTAL
ZARAGOZA CENTRO	236.022,29	485.572,00	495.660,71	504.027,11	1.721.282,11
ACTUR-ZARAGOZA	73.937,93	152.509,94	156.130,80	158.406,36	540.985,03
HUESCA	44.678,10	92.154,62	94.121,08	95.497,68	326.451,48
TERUEL	25.944,68	53.460,83	54.589,98	55.436,05	189.431,54
EJEA DE LOS CABALLEROS	28.963,06	59.791,33	61.078,30	61.926,19	211.758,88
CALATAYUD	39.328,56	80.891,57	82.567,97	83.979,19	286.767,29
TOTAL	448.874,62	924.380,29	944.148,84	959.272,58	3.276.676,33

ESTIMACIÓN DE GASTO FUTURO (EJERCICIOS 2023-2026)

Partiendo del gasto derivado de la acción concertada descrito como punto de partida, en el que los servicios objeto de esta fórmula de gestión pueden ser objeto de ampliación o reducción, conforme se cumplan los plazos de finalización de los acuerdos en vigor, cuya vigencia máxima es de 10 años, puede realizarse la siguiente estimación de gasto, con un incremento anual de medio de un 2%, excepto para el acuerdo de acción concertada de los puntos de encuentro familiar, cuyo importe plurianual ya ha sido programado en la convocatoria.

En el caso del servicio de los Puntos de Encuentro Familiar la previsión del gasto es el previsto por la ORDEN BSF/1203/2023, de 14 de septiembre, por la que se convoca el procedimiento



para la adopción de acuerdos de acción concertada para la prestación del servicio de Puntos de Encuentro Familiar en Aragón para el periodo 2023-2026.

Aplicación presupuestaria	2023	2024	2025	2026
53/3132/263002/91002	69.203.312,86	70.587.379,12	71.999.126,70	73.439.109,23
53/3132/263003/91002	867.587,77	884.939,53	902.638,32	920.691,08
11/3133/263002/91002 11/3133/263002/39135	448.874,62	924.380,29	944.148,84	959.272,58

Por lo que se refiere a la financiación, el gasto derivado de la celebración de los acuerdos de acción concertada, no lleva aparejado un ingreso por aportación de la entidad concertada, sino que se financia con cargo a los ingresos generales del Instituto Aragonés de Servicios Sociales y departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales, para la prestación de los servicios que son competentes, si bien, el servicio de Punto de Encuentro Familiar se financia parcialmente con cargo a los Fondos procedentes del Pacto de Estado contra la Violencia de Género.

Firmado electrónicamente

LA SECRETARIA GENERAL TÉCNICA

Lucía Horno Elósegui