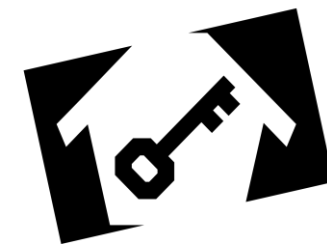




“Fórmulas para la colaboración público-privada en proyectos de *Housing First*”



GUÍA EXPLICATIVA

Una guía elaborada en el marco del Proyecto “Promover la aplicación del método Housing First a través de la creación de un espacio de cooperación técnica interterritorial multi-actor”

Contenidos

1. INTRODUCCIÓN

2. INSTRUMENTOS UTILIZADOS MÁS FRECUENTEMENTE

La contratación pública

Convenio de colaboración

Subvención

3. OTROS INSTRUMENTOS PREVISTOS POR LA NORMATIVA

Concesión de servicio

Concierto social

Presupuestos personales

4. RECOMENDACIONES PARA UN MEJOR USO DE LAS FÓRMULAS DE COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA PARA PROGRAMAS DE *HOUSING FIRST*

Fecha de elaboración: borrador marzo de 2019

Documento elaborado con la participación de las instituciones y organizaciones que han participado en el proyecto durante 2018 [ver hoja final].
Agradecemos las contribuciones y aportaciones recibidas tanto en los encuentros como a través de los canales de recopilación de información.

Asistencia técnica: Fresno, *the right link*

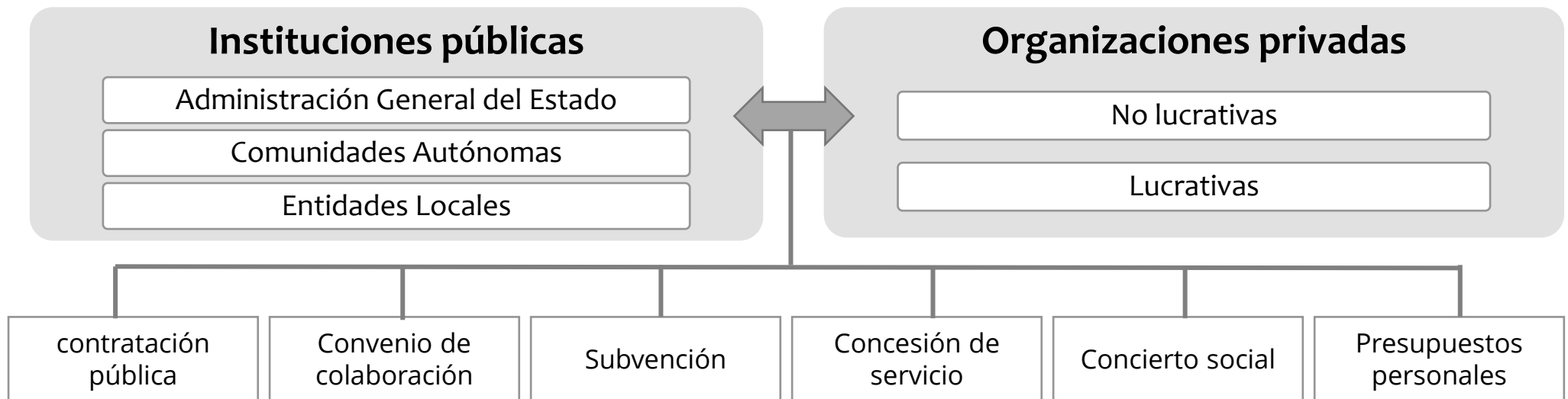
1. Introducción

La implementación práctica de los programas de *Housing First* que están desarrollando actualmente las distintas administraciones públicas en España se basa en la colaboración público-privada entre las entidades locales y las comunidades autónomas, y el sector privado, en particular, el Tercer Sector de Acción Social.

Esta colaboración, que hasta ahora ha dado sus frutos con el inicio de distintas experiencias, no ha estado exenta de dificultades y requiere de diversas soluciones, no solo a corto plazo, sino con una perspectiva de más calado y que ofrezca mayor estabilidad a los programas al objeto de lograr un mayor impacto y garantizar su sostenibilidad.

Durante el periodo 2014-2018, las administraciones públicas han utilizado distintas vías para instrumentar la colaboración público-privada, esencialmente el convenio, la licitación y la subvención, con sus distintas ventajas e inconvenientes.

Esta guía práctica describe las distintas fórmulas de colaboración público-privada, distinguiendo por un lado aquellas que se han utilizado hasta ahora y, por otro lado, otras fórmulas contempladas en la normativa vigente que podrían ser utilizadas en el futuro. En ambos casos, se exponen las ventajas y los inconvenientes de cada fórmula.

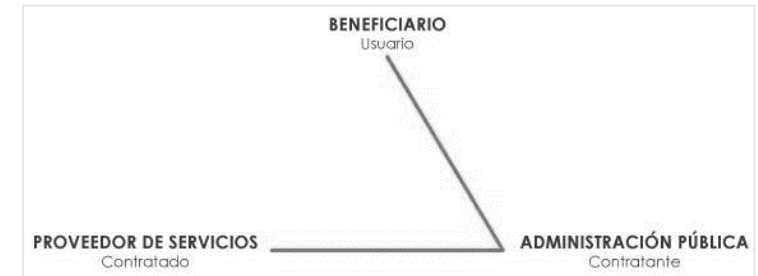


2. Instrumentos utilizados más frecuentemente

La contratación pública

Las características fundamentales de esta fórmula, también llamada licitación, son:

- La Administración Pública compra un servicio en el mercado.
- La compra se hace de modo selectivo por un procedimiento de concurrencia competitiva.
- La Administración define dónde y cómo se van a ofrecer los servicios contratados.
- Se establece una relación contractual entre la Administración y el proveedor, pero no necesariamente entre el proveedor y la persona beneficiaria (el proveedor no actúa en nombre propio). En el caso de los programas de *Housing First* sí existe un contrato de cesión de vivienda entre el proveedor y la persona.



VENTAJAS

- ✓ **Promueve la competencia** entre distintas ofertas y permite a la Administración optar por la oferta que ofrezca la mejor relación calidad/precio, siempre y cuando el peso del precio en los criterios de selección no sea predominante.
- ✓ **Se basa en principios de transparencia y no discriminación**, dado que la selección se ciñe al procedimiento marcado por la Ley de contratos del sector público.
- ✓ **Permite introducir cláusulas de carácter social, medioambiental o laboral**, que pueden mejorar la prestación del servicio; es obligatoria al menos una cláusula.
- ✓ **Ofrece estabilidad**, dado que se puede plantear por una duración de cuatro años prorrogable por otros cuatro y en circunstancias excepcionales puede ser superior.

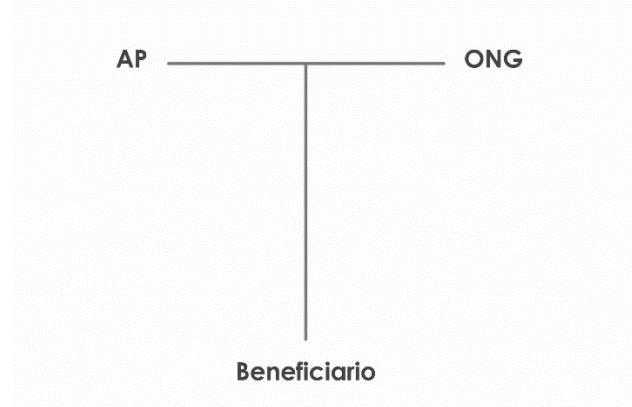
INCONVENIENTES

- ✓ **Poca flexibilidad ante nuevas necesidades**: los pliegos establecen los requisitos y por tanto se provee el servicio definido en los pliegos, con poca capacidad de adaptación ante nuevas necesidades.
- ✓ **Las personas beneficiarias no son consultadas en la definición del servicio**: las personas beneficiarias no participan en la definición de las características del servicio y normalmente tampoco tienen la posibilidad de elección.
- ✓ **No siempre prima el criterio “mejor relación calidad precio”**: frecuentemente el precio tiene un peso excesivo, lo que suele ir en detrimento de su calidad.

Convenio de colaboración

El convenio de colaboración es una figura con poca regulación legal. Está concebida para el desarrollo de programas o actuaciones entre múltiples partes en las que todas aportan recursos para la acción conjunta.

- Son idóneos para poner en marcha programas innovadores o nuevas iniciativas.
- Requiere que ambas partes contribuyan económicamente al convenio y, por tanto, es una fórmula que permite canalizar recursos adicionales para la puesta en marcha de proyectos novedosos.



VENTAJAS

- ✓ **Es una fórmula que ha permitido llevar a cabo proyectos innovadores** que requerían una fórmula de colaboración público-privada.
- ✓ **Es idónea para acciones innovadoras, experimentales, singulares, etc.**
- ✓ **Permite aunar fuerzas y atraer recursos de distintas instituciones y organizaciones.**
- ✓ **Admite mayor flexibilidad** y se adapta bien cuando hay que poner en marcha programas que requieren actualizarse de modo continuado.

INCONVENIENTES

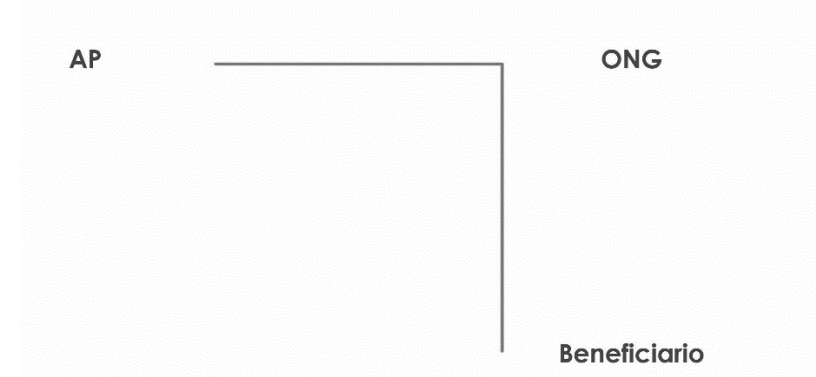
- ✓ **Es una fórmula con una base legal poco desarrollada** por lo que, tras la aprobación de la nueva Ley de contratos del sector público, su uso se ha visto limitado.
- ✓ **No es un instrumento válido para el desarrollo de servicios estables** sobre todo si se quiere garantizar derechos personales y ofrecer continuidad.

Subvención

Es una fórmula de financiación de entidades sin ánimo de lucro con mucha tradición en nuestro país. Es anual y está sujeta a disponibilidad presupuestaria.

Los requisitos fundamentales son:

- Que la actuación o el servicio esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo y al cumplimiento de determinadas obligaciones formales y materiales.
- Que el proyecto, la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social.



VENTAJAS

- ✓ **Da flexibilidad y libertad en el desarrollo de las acciones o servicios:** la entidad que lo implementa tiene una amplia capacidad de adaptación a las necesidades que se detecten.
- ✓ **Se basa en principios de transparencia y no discriminación,** siguiendo el proceso de concesión y control establecido en la Ley General de Subvenciones.
- ✓ **Da ventaja competitiva a las entidades sin ánimo de lucro,** dado que normalmente las entidades mercantiles están excluidas en las convocatorias.

INCONVENIENTES

- ✓ **No es una fórmula recomendable para garantizar derechos,** puesto que está sujeta a limitación temporal y disponibilidad presupuestaria.
- ✓ **No es una fórmula basada en la conexión entre necesidades sociales y recursos disponibles.** Se puede dar la situación de que a través de una subvención se ofrezcan plazas de comedor cuando lo que se necesita son soluciones de vivienda para las personas. La conexión entre las subvenciones y las políticas suele ser baja.
- ✓ **No es una fórmula estable y tiene riesgos financieros:** las administraciones tienen libertad para elegir el momento de la convocatoria, la resolución y el pago. Esto supone riesgos de discontinuidad y en consecuencia interrupciones en el servicio, así como posibles retrasos en el pago.
- ✓ **Implica costes administrativos y de gestión que van en detrimento de la eficiencia** en el uso de los recursos, contando además que hay una serie de gastos que no son elegibles.

3. Otros instrumentos previstos por la normativa

El marco normativo actual prevé otros instrumentos que podrían ofrecer un marco de colaboración público-privado que permitiera un mayor impacto y sostenibilidad; estas fórmulas tienen también sus ventajas e inconvenientes a la hora de hacer frente a necesidades o problemáticas sociales.

concesión de servicio

concierto social

presupuestos personales

Concesión de servicio

Los sistemas de concesión consisten básicamente en la explotación de unas infraestructuras y medios que son públicos. Bajo esta fórmula:

- La Administración Pública define los servicios que quiere desarrollar y pone un bien público en manos de un gestor privado que lo explota.
- Es una modalidad por la cual la Administración hace una encomienda de gestión a un proveedor de un servicio susceptible de explotación económica de su titularidad.
- El proveedor no actúa en nombre propio.



VENTAJAS

- ✓ **Es una fórmula que ofrece estabilidad** ya que permite establecer plazos amplios de concesión, siempre y cuando esté justificado.
- ✓ **Se basa en el establecimiento de un precio fijo** (tarifa/tasa), que debería cubrir los costes de la explotación.

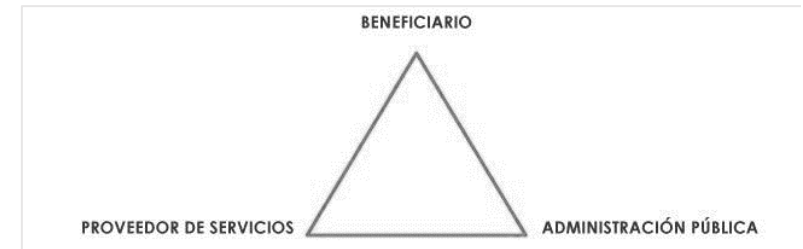
INCONVENIENTES

- ✓ **Es una fórmula que supone riesgos económicos para el proveedor** si los cálculos de coste del servicio no se hacen adecuadamente ya que está obligado a asumir el riesgo operacional.
- ✓ **No se utiliza normalmente en el ámbito social.**
- ✓ **Suele requerir que el proveedor haga inversiones**, a veces antes de la puesta en marcha del servicio y habitualmente durante el período de vigor de la concesión.

Concierto social

Es importante clarificar que el sistema de concierto (también llamado en otros países de acreditación y licencias) funciona al margen de la contratación pública. Bajo esta fórmula:

- La Administración Pública acredita una serie de entidades que prestan un servicio.
- La Administración Pública da a las personas la posibilidad de elegir entre las entidades acreditadas.
- Existe una relación contractual entre el proveedor y la persona beneficiaria.
- El proveedor actúa en nombre propio.



VENTAJAS

- ✓ **Permite que la persona beneficiaria tenga mayor capacidad de elección**, siempre y cuando haya afluencia de servicios y que las personas puedan elegir entre varias opciones y tengan la capacidad de hacerlo.
- ✓ **Se basa en principios de transparencia**, ya que la Administración Pública establece los requisitos que deben reunir las organizaciones que quieran suscribir el concierto.
- ✓ **Puede favorecer la innovación**, siempre y cuando así lo prevea la Administración.
- ✓ **Ofrece estabilidad y continuidad en los servicios**, lo cual es importante cuando se trata de servicios a personas vulnerables.
- ✓ **Es una fórmula flexible y con capacidad de adaptación a las necesidades**: el precio es revisable y se ajusta a los costes reales si se fijan criterios objetivos.

INCONVENIENTES

- ⊗ **Es una fórmula que supone riesgos económicos para el proveedor**, ya que únicamente cobra el precio del servicio si se presta; por tanto, a pesar de suscribir el concierto, no tiene ingresos asegurados, salvo que se pague por ejemplo por plazas no ocupadas. Además, a veces, el precio que se paga por el servicio es deficitario, ya que no cubre todo el coste y no se permite cobrar cantidades adicionales o complementarias para cubrir dichos costes.
- ⊗ **No siempre garantiza la capacidad de elección**, especialmente cuando las personas no tienen opciones para elegir, como puede ser el caso de las personas sin hogar.
- ⊗ **Es una fórmula con poco recorrido y requiere un mayor desarrollo normativo** para garantizar que los criterios de calidad y la definición de precios se corresponde con el coste del servicio. Existe un riesgo alto de que esto no se haga correctamente y por tanto tenga un efecto negativo en la calidad del servicio y en las condiciones en las que se presta.

Comunidades autónomas que han aprobado normativa específica de concierto social

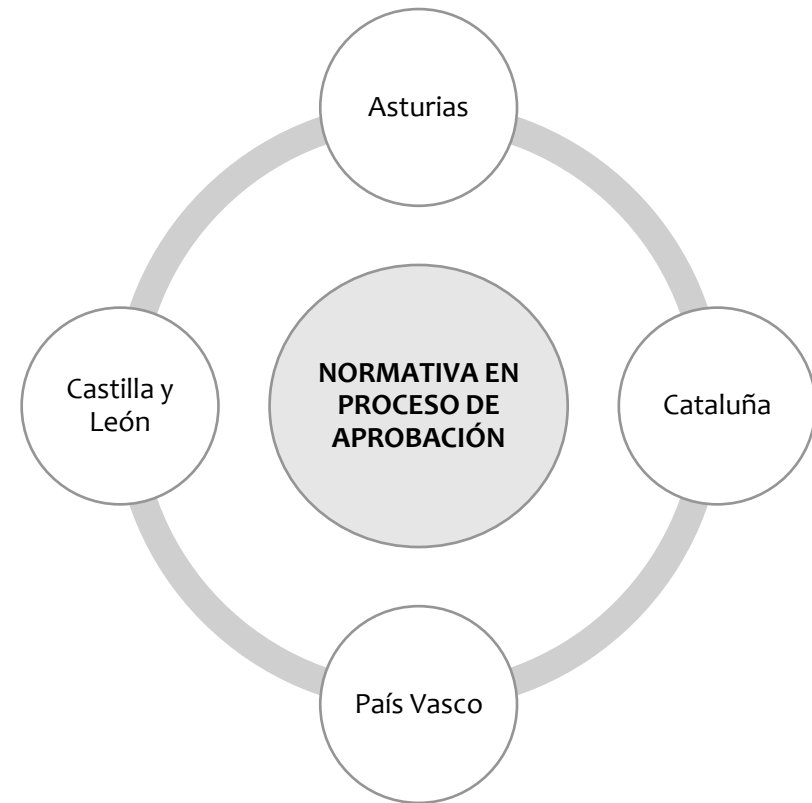
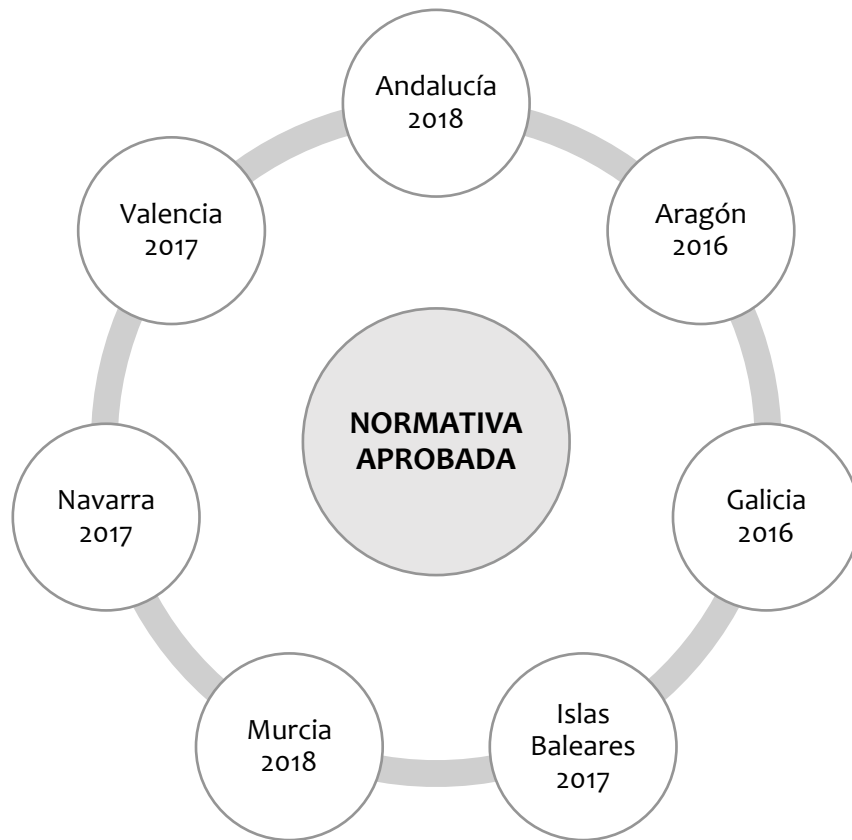
[Andalucía](#) 2018 | [Aragón](#) 2016 | [Galicia](#) 2016

[Islas Baleares](#) 2017 | [Murcia](#) 2018

[Navarra](#) 2017 | [Valencia](#) 2017

Comunidades autónomas que están en proceso de elaboración de una normativa específica de concierto social

[Asturias](#) | [Cataluña](#) | [País Vasco](#)



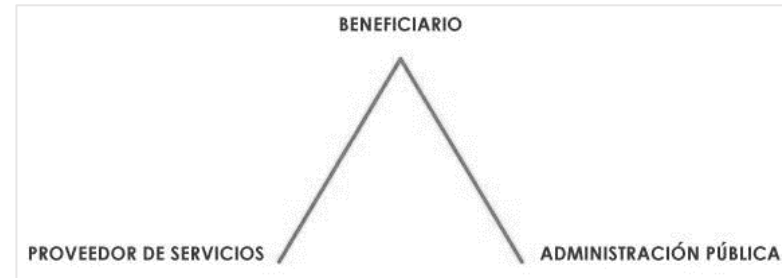
Presupuestos personales

Estas fórmulas están siendo cada vez más utilizadas, especialmente en servicios de inspiración comunitaria que promueven la desinstitucionalización. Bajo esta fórmula:

- La Administración Pública “acredita” a una serie de entidades para que puedan prestar determinados servicios.
- La Administración Pública “paga al usuario” una cantidad de dinero de acuerdo a su situación para que acceda a comprar determinados servicios (en función de sus necesidades y nivel de renta se definen los servicios que son elegibles y las cuantías).
- Existe una relación entre el proveedor y la persona beneficiaria pero no entre la Administración y el proveedor de los servicios.
- El proveedor actúa en nombre propio.

VENTAJAS

- ✓ **La persona beneficiaria tiene libertad para elegir al proveedor que desee en función de sus preferencias o posibilidades.** No obstante, si la cuantía de la prestación es baja, esa libertad de elección se verá restringida.
- ✓ **Estimula la libre competencia entre los proveedores de servicios,** lo cual, en principio, favorece que se genere un mercado y se incremente la calidad de los servicios, siempre y cuando se cuente con mecanismos que garanticen que realmente hay libre elección.



Algunas formas de presupuestos personales, como la prestación vinculada al servicio, satisfacen derechos subjetivos y son jurídicamente exigibles. En otros casos, como los sistemas de copago, responden a derechos que pueden estar garantizados, pero no plenamente financiados, o pueden estar no garantizados y, por tanto, sujetos a disponibilidad de crédito.

INCONVENIENTES

- ✓ **Puede tener limitaciones económicas para la persona beneficiaria** porque puede ser insuficiente si es incompatible con otras prestaciones económicas y servicios, especialmente si se sustituyen servicios esenciales y permanentes por prestaciones económicas. Cuando esto sucede, el riesgo es que no se garanticen los derechos y se precaricen los servicios (el “copago” para la persona beneficiaria puede ser alto).
- ✓ **Tiene riesgos económicos para el prestador del servicio** por la discontinuidad de las personas beneficiarias, de la actividad o la financiación insuficiente.

4. Recomendaciones para un mejor uso de las fórmulas de colaboración público-privada para programas de *Housing First*

- 1. Definir correctamente los aspectos clave de un programa de *Housing First* para contar con unos estándares comunes que garanticen la calidad de los programas y la fidelidad al modelo.** Esto supone tener un modelo de referencia basado en los siguientes aspectos:
 - Requisitos clave del programa.
 - Coste medio por vivienda.
 - Tipos de profesionales y ratio de profesionales por cada persona.
 - Seguimiento a la calidad y evaluación de impacto.
 - Argumentos jurídicos para utilizar las distintas fórmulas de colaboración que permiten establecer marcos a largo-plazo (licitación, concierto social, concesión).
- 2. Utilizar fórmulas de colaboración público-privada que permitan establecer programas de *Housing First* a largo plazo.** No existe una fórmula idónea, lo importante es el uso práctico que se hace de cada una de ellas. Instrumentos como la licitación, el concierto social o la concesión de servicios permiten establecer marcos temporales estables y garantizar la calidad del servicio siempre y cuando se instrumenten adecuadamente. Respecto al marco temporal, estas fórmulas darían la posibilidad de fijar periodos de hasta cinco años, renovables por otros cinco años, lo cual favorecería la estabilidad en la provisión de vivienda.
- 3. Mejorar los sistemas de contratación pública explorando todas las posibilidades que ofrece la Ley,** especialmente en relación a los criterios de valoración de la oferta que plantea la mejor relación calidad-precio.
- 4. Valorar la viabilidad de utilizar la fórmula del concierto social para programas de *Housing First*, incluyéndolos en los regímenes de conciertos cuando sean financiados por las comunidades autónomas.** Esto requiere un mayor grado de desarrollo normativo tanto en las comunidades autónomas que ya cuentan con leyes específicas como en las que todavía no la tienen así como un análisis detallado de condiciones y cuantías de referencia.
- 5. Seguir utilizando la fórmula de convenio para proyectos que están en fases iniciales o que sean esencialmente experimentales.** La experiencia demuestra que es una fórmula que ofrece la suficiente flexibilidad para innovar.
- 6. Estudiar la viabilidad de utilizar la fórmula de concesión,** especialmente cuando las viviendas son públicas y las personas beneficiarias reciben unos ingresos.

PARTICIPANTES EN EL ESPACIO DE COOPERACIÓN DURANTE 2018

- Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social
- Ministerio de Fomento
- Comunidad de Madrid
- Generalitat de Catalunya
- Gobierno de Aragón
- Gobierno de La Rioja
- Govern de les Illes Balears
- Junta de Andalucía
- Principado de Asturias
- Xunta de Galicia
- Ayuntamiento de A Coruña
- Ayuntamiento de Alicante
- Ayuntamiento de Arona
- Ayuntamiento de Barcelona
- Ayuntamiento de Córdoba
- Ayuntamiento de Coslada
- Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria
- Ayuntamiento de Leganés
- Ayuntamiento de Madrid
- Ayuntamiento de Móstoles
- Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife
- Ayuntamiento de Zaragoza
- Consell de Mallorca
- Fundació Hàbitat3
- Fundació Mambré
- Provivienda
- RAIS
- Sant Joan de Déu Serveis Socials