

LOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE GESTIÓN INDIRECTA DE LOS SERVICIOS A LAS PERSONAS, CON ESPECIAL REFERENCIA AL CONCIERTO SOCIAL: CONSIDERACIONES DESDE LA NORMATIVA Y LA JURISPRUDENCIA

LEGAL INSTRUMENTS FOR THE INDIRECT MANAGEMENT OF PERSONAL SERVICES, WITH PARTICULAR EMPHASIS ON SOCIAL CONCERT: INSIGHTS FROM LEGISLATION AND CASE LAW

María Burzaco Samper

Profesora Ordinaria de Derecho Administrativo

Universidad Pontificia Comillas. Facultad de Derecho-ICADE

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9875-0552>

RESUMEN

Las Directivas de contratación de 2014 permiten que los servicios a las personas se instrumenten a través bien de fórmulas contractuales, bien mediante mecanismos de financiación o concesión de licencias o autorizaciones a los operadores económicos que reúnan las condiciones fijadas por el poder adjudicador. Desde su competencia en materia de servicios sociales, las CCAA han articulado mecanismos de dispar naturaleza y régimen jurídico que han dado lugar a conflictos jurídicos de importante calado. El análisis normativo y la jurisprudencia comunitaria resultante de los procesos obliga a un examen actualizado de tales instrumentos, señaladamente aquellos que, bajo el concepto de concierto social, tratan de reservar a entidades sin ánimo de lucro la prestación de determinados servicios sociales. Todo ello sin perder de vista el interés público dirigido a la prestación de mejores servicios para las personas.

PALABRAS CLAVE: Colaboración público-privada, contratación pública, concierto social, tercer sector, principio de buena administración.

Cómo citar este artículo/How to cite this article: Burzaco Samper, María (2025). Los instrumentos jurídicos de gestión indirecta de los servicios a las personas, con especial referencia al concierto social: consideraciones desde la normativa y la jurisprudencia, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* (49), 333-367.

DOI: <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.49.31861>

ABSTRACT

The 2014 EU Public Procurement Directives allow personal services to be implemented either through contractual instruments or through alternative mechanisms such as funding schemes, licenses, or authorizations granted to economic operators that meet the conditions established by the contracting authority. Within their competencies in social services, Spain's Autonomous Communities have developed a variety of mechanisms with differing legal frameworks, giving rise to complex legal disputes. This article undertakes a critical analysis of the regulatory landscape and relevant EU case law, with particular attention to instruments known as *social collaboration agreements (conciertos sociales)*, which aim to reserve the provision of certain social services to non-profit entities. The study is framed within the broader context of safeguarding the public interest in ensuring the effective and equitable delivery of social services.

KEYWORDS: Public-private collaboration, public procurement, social collaboration agreement, third sector, principle of good administration.

CLAVES ECONLIT / ECONLIT DESCRIPTORS: A13, H40, H53, K12, K23, L31, L38.

EXPANDED ABSTRACT

This paper addresses the so-called “services for individuals,” a category that remains insufficiently defined and raises significant legal challenges concerning the instruments employed for their provision. Directive 2014/24/EU assumes that such services have limited cross-border interest and establishes: (a) for the application of the Directive to social services and certain specific services listed in Annex XIV, a higher financial threshold (€750,000) than that applicable to other social services; (b) once this threshold is exceeded, the applicable regime (Articles 74 to 77 of Directive 2014/24/EU) is more flexible, merely specifying certain publicity rules, award principles, and the possibility of reserving these contracts for certain entities (subjecting them to a strict regime).

Notwithstanding the above, Member States are granted broad discretion to choose the most appropriate means for delivering these services. In this regard, the Directive contemplates both direct management (i.e., using their own personnel and resources) and indirect management systems. Within the latter, contractual arrangements may be employed (service contracts, service concessions, or, where applicable, mixed contracts), but also non-contractual instruments, among which the “social agreement” or “concerted action” (both terms appear in regional regulations) are included. The way this latter option has been regulated has generated significant legal disputes, the resolution of which still leaves certain uncertainties.

The root of the problem lies in Law 9/2017 of 8 November on Public Sector Contracts, which transposed the EU procurement directives (fourth-generation directives) into Spanish law. The reasons are manifold: (a) despite the law’s detailed nature, the opportunity to regulate the flexible regime permitted by Articles 74 to 77 of the Directive was missed. Some of its provisions were incorporated, but only partially and incompletely. This circumstance has created a gap which, combined with other provisions of the law, has fostered confusion regarding the rules applicable to certain social service contracts; (b) Additional Provision 49 of the LCSP expressly provides that Autonomous Communities, within their sphere of competence, may legislate “by establishing non-contractual instruments for the provision of public services aimed at meeting social needs.” This provision is consistent with the exclusion in Article 11.6 LCSP, which removes from public procurement rules “the provision of social services by private entities, provided that such provision does not require the conclusion of public contracts, though, among other means, the simple financing of these services or the granting of licenses or authorizations to all entities that meet the conditions previously set by the contracting authority, without limits or quotas, and provided that such a system ensures sufficient publicity and complies with the principles of transparency and non-discrimination.”

These elements explain the existence of regional laws and decrees regulating social agreements as a means of providing certain services for individuals, albeit with notable differences in various aspects: the object of the provision, beneficiary entities, funding... but above all, differences in key aspects such as the conceptualization and determination of the legal nature of this instrument. This latter point is particularly sensitive because, while some regulations conceive social agreements as non-contractual organizational instruments, others classify them as public contracts, and still others avoid taking a position, limiting themselves to a mere description of the figure.

Two regional regulations have been the subject of preliminary questions referred by Spanish courts to the Court of Justice of the European Union, resolved by the judgment of 14 July 2022 (Asade I) and the order of 31 March 2023 (Asade II). In these rulings, the CJEU acknowledges that the Directive does not preclude the possibility of reserving the conclusion of service provision agreements to non-profit private entities in exchange for reimbursement of the costs incurred by such entities. In any case, for this to be permissible, it is necessary: (a) that the legal and contractual framework in which the activity is carried out contributes to the social purpose and the objectives of solidarity and budgetary efficiency that justify such provision; and (b) that the principles of publicity, competition, and transparency are respected.

Following these decisions, both Spanish courts and certain procurement review bodies have resolved disputes in line with EU case law, albeit introducing significant nuances and considerations, which are analysed in this paper.

Furthermore, the resolution of these conflicts highlights certain inconsistencies or issues that remain inadequately addressed. In this regard, the paper argues for an integrative interpretation that takes into account: (a) the new strategic paradigm that should guide public procurement—namely, procurement as a means of socio-economic intervention aimed not only at supply but also at achieving public policies of a social, environmental, and innovative nature, which thus far have yielded modest results; (b) the advisability of Public Administrations, in their discretionary choice of means for providing services to individuals, being guided by the principle of good administration; and (c) the need to avoid the expansive force of public contracts to the detriment of mechanisms that prioritize solidarity and public-private collaboration from perspectives unrelated to market logic. In short, an approach focused on individuals, characteristic of the Social Economy.

SUMARIO

1. Contextualización: algunos apuntes preliminares sobre las modalidades de gestión de los servicios a las personas. 1.1. Los servicios a las personas en la Directiva 2014/24/UE. 1.2. Las alternativas en la prestación de los servicios a las personas en la LCSP. 2. El concierto social y su régimen jurídico. 2.1. Conceptuación, objeto, entidades beneficiarias y discutida naturaleza jurídica. 2.2. Previsiones sobre financiación. 2.3. Breve apunte sobre los principios. 3. Los conflictos y sus derivadas. 3.1. Las cuestiones prejudiciales ante el TJUE en torno a la normativa autonómica aragonesa y valenciana, y su respuesta. 3.2. Conflictos posteriores en los que se ha aplicado la jurisprudencia ASADE I y II. La trascendental importancia de los matices. 3.3. Aclarando ideas sobre los pronunciamientos derivados de los conflictos. 4. Reflexión final: la pertinencia de una interpretación integradora y basada en el mejor cumplimiento y calidad de la prestación. Bibliografía.

1. Contextualización: algunos apuntes preliminares sobre las modalidades de gestión de los servicios a las personas

1.1. Los servicios a las personas en la Directiva 2014/24/UE

Los denominados servicios a las personas tienen su origen en instrumentos de *soft law*, que dieron forma al concepto de servicios sociales de interés general dentro del modelo social europeo¹. La cuarta generación de Directivas en materia de contratación –y de la que trae causa la actual normativa española– establece una serie de previsiones que son el marco ineludible para entender el objeto de este trabajo.

El Considerando 114 Directiva 2014/24/UE explica las razones que justifican las peculiaridades (y la flexibilidad) en el régimen aplicable a los servicios a las personas². Y lo hace en estos términos (los párrafos destacados en cursiva son nuestros).

1. Nos referimos en concreto a: 1) Libro Blanco sobre los servicios de interés general (COM (2004) 374 final); 2) Aplicación del programa comunitario de Lisboa. Servicios sociales de interés general en la Unión Europea. COM (2006) 177 final; y, 3) Comunicación “Un marco de calidad para los servicios de interés general en Europa” (COM (2011) 900 final). Trata esta cuestión, Manent, 2023:185-189. Sobre los antecedentes normativos, Bernal, 2024:3179-3182.

En relación con el concepto funcional de servicio público que acoge el Derecho comunitario y su concreción en la noción de “servicio de interés general”, Álvarez, 2021:19-20.

2. Este Considerando es el único lugar de la Directiva en el que se menciona la locución “servicios a las personas” no encontrándose después a lo largo del articulado.

“Determinadas categorías de servicios, en concreto los servicios que se conocen como servicios a las personas, como ciertos servicios sociales, sanitarios y educativos, siguen teniendo, por su propia naturaleza, una *dimensión transfronteriza limitada*. Dichos servicios *se prestan en un contexto particular que varía mucho de un Estado miembro a otro, debido a las diferentes tradiciones culturales*.”

Debe establecerse un *régimen específico* para los contratos públicos relativos a tales servicios, *con un umbral más elevado* que el que se aplica a otros servicios. Los servicios a las personas con valores inferiores a ese umbral no revisten normalmente interés para los proveedores de otros Estados miembros, a menos que haya indicios concretos de lo contrario, como en la financiación por la Unión de proyectos transfronterizos. Los contratos de servicios a las personas, cuyo valor esté situado por encima de ese umbral deben estar sujetos a normas de *transparencia* en toda la Unión.

Teniendo en cuenta la importancia del contexto cultural y el carácter delicado de estos servicios, debe ofrecerse a los Estados miembros un amplio margen de maniobra para organizar la elección de los proveedores de los servicios del modo que consideren más oportuno. Las normas de la presente Directiva tienen en cuenta este imperativo al imponer solo la observancia de los principios fundamentales de transparencia e igualdad de trato y al asegurar que los poderes adjudicadores puedan aplicar, para la elección de los proveedores de servicios, criterios de calidad específicos, como los establecidos en el Marco Europeo Voluntario de Calidad para los Servicios Sociales publicado por el Comité de Protección Social. Al determinar los procedimientos que hayan de utilizarse para la adjudicación de contratos de servicios a las personas, los Estados miembros deben tener en cuenta el artículo 14 del TFUE y el Protocolo núm. 26. Al hacerlo, los Estados miembros también deben perseguir los objetivos de simplificación y reducción de la carga administrativa de poderes adjudicadores y operadores económicos; es preciso aclarar ello también puede suponer basarse en disposiciones aplicables a los contratos de servicios no sometidos al régimen específico. 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”.

Esa flexibilidad se acompaña de la exclusión de determinados contratos del propio ámbito de aplicación de la Directiva. No en vano, el Considerando 6, tras señalar que “los Estados miembros gozan de libertad para organizar la prestación de los servicios sociales obligatorios o de cualquier otro servicio”, aclara que “los servicios no económicos de interés general deben quedar excluidos del ámbito de aplicación

de la presente Directiva”. También en cuanto a las exclusiones, el Considerando 28 establece la no aplicación de la Directiva a “determinados servicios de emergencia prestados por organizaciones o asociaciones sin ánimo de lucro, ya que sería difícil preservar la especial naturaleza de estas organizaciones en el caso de que los proveedores de servicios tuvieran que elegirse con arreglo a los procedimientos” de la norma comunitaria; con todo, expresamente se indica que “la exclusión no debe ampliarse más allá de lo estrictamente necesario”.

Así las cosas, y conforme a lo establecido en la Directiva 2014/24/UE³:

- a) Los contratos públicos de servicios para servicios sociales y otros servicios específicos enumerados en el anexo XIV cuyo valor estimado (excluido el IVA) sea igual o superior a 750.000 euros se rigen por la Directiva (art. 4 d); cifra a partir de la cual se presume que el servicio posee un interés transfronterizo⁴.
- b) De acuerdo con el art. 74 tales contratos se adjudicarán conforme a lo establecido en el Capítulo I, Título III (arts. 74 a 77). En él encontramos:
 - Reglas de publicidad del art. 75 (anuncios de licitación, información previa, adjudicación).
 - Por su parte, el art. 76 (relativo a los principios de adjudicación) remite a las normas nacionales la adjudicación de estos contratos “a fin de garantizar que los poderes adjudicadores respetan los principios de transparencia y de igualdad de trato de operadores económicos”. Y da libertad a los Estados miembros para “determinar las normas de procedimiento aplicables, siempre que tales normas permitan a los poderes adjudicadores tener en cuenta la especificidad de los servicios en cuestión” (apartado 1).
En este sentido el apartado 2 subraya una serie de principios por los que deberán velar los Estados miembros: garantía de calidad, continuidad, accesibilidad, asequibilidad, disponibilidad y exhaustividad de los servicios, siempre teniendo en cuenta las necesidades específicas de las distintas categorías de usuarios, incluidos grupos desfavorecidos y vulnerables, así como la responsabilización de los usuarios y la innovación⁵.

3. Todos los artículos seguidamente mencionados lo son de la Directiva 2014/24/UE, por lo que evitaremos su mención expresa al citar cada precepto.

4. Bernal (2024:3182-3185) pone de relieve que no todos los servicios del Anexo XIV tienen la consideración de servicios a las personas, analizando pormenorizadamente dicho listado. Y en cuanto al umbral económico anota que debe tenerse en cuenta el establecido para las concesiones de servicios sujetas a regulación armonizada (y, por tanto, sometidas a la Directiva 2014/24/UE) que actualmente se halla en 5.538.000 euros (última actualización por Orden HFP/1352/2023, de 15 de diciembre).

5. El art. 76.2 Directiva 2014/24/UE prosigue diciendo que “los estados miembros podrán disponer que la elección del proveedor de servicios se haga sobre la base de la oferta económicamente más ventajosa, teniendo

- Finalmente, el art. 77 prevé que los Estados puedan reservar a determinadas organizaciones el derecho a participar en procedimientos de adjudicación respecto de los contratos de servicios sociales, culturales y de salud expresamente recogidos en el apartado 1 con su correspondiente código CPV. Estas reservas están en principio sometidas a un régimen riguroso sobre condiciones de las organizaciones participantes⁶ y duración máxima del contrato (no superior a 3 años).

En relación con los servicios sociales es también obligada referencia la Directiva 2006/123/CE, que excluye de su ámbito de aplicación los servicios no económicos de interés general (art. 2.2 a), así como otros servicios que pueden verse concernidos por nuestro tema de estudio⁷. Esta exclusión se explica desde la consideración de que “estos servicios son esenciales para garantizar los derechos fundamentales a la dignidad humana y a la integridad, y son una manifestación de los principios de cohesión social y de solidaridad” (Considerando 27). De ahí que no se aplique “a la financiación de los servicios sociales ni al sistema de ayudas correspondiente”, ni afecte “a los criterios o condiciones establecidos por los Estados miembros para garantizar que los servicios sociales cumplan efectivamente una función en beneficio del interés público y de la cohesión social”; de igual modo “no debe afectar al principio de servicio universal en los servicios sociales de los Estados miembros” (Considerando 28).

Todas estas previsiones sumadas a la jurisprudencia comunitaria (que ha avalado algunas matizaciones al régimen jurídico contractual en la prestación de determinados servicios) y la propia tardanza del legislador español en la trasposición de la Directiva han propiciado el resurgir del concierto⁸.

en cuenta criterios de calidad y de sostenibilidad en el caso de los servicios sociales”. El punto singular viene dado más por la referencia a la sostenibilidad y no tanto a la calidad. No olvidemos que el concepto de “oferta económicamente más ventajosa” en esta Directiva va ligada a la mejor relación calidad-precio, no únicamente al factor económico.

6. Tales requisitos se vertieron prácticamente de manera literal en la DA 48^a LCSP. Para evitar reiteraciones haremos después alusión a los mismos por cuanto se han visto salpicados por los conflictos que analizaremos en posteriores epígrafes.

7. V.gr. Servicios sanitarios prestados independientemente de su modo de organización y financiación o de su carácter público o privado (letra f), servicios sociales relativos a vivienda social, atención de niños y apoyo a familias y personas que temporal o permanentemente necesitadas ya sean proporcionados por el Estado o por prestadores encargados por el Estado o por asociaciones de beneficencia reconocidas como tal por aquel (letra j).

8. Lazo, 2019:74; 2023:8.

1.2. Las alternativas en la prestación de los servicios a las personas en la LCSP

El galimatías característico de la LCSP exige poner cierto orden para entender bien la problemática que vendrá después. Téngase en cuenta que, coherentemente con la Directiva 2006/123/CE, el art. 11.6 LCSP excluye de su aplicación “la prestación de servicios sociales por entidades privadas, siempre que esta se realice sin necesidad de celebrar contratos públicos, a través, entre otros medios, de la simple financiación de estos servicios o la concesión de licencias o autorizaciones a todas las entidades que cumplan las condiciones previamente fijadas por el poder adjudicador, sin límites ni cuotas, y que dicho sistema garantice una publicidad suficiente y se ajuste a los principios de transparencia y no discriminación.

Pues bien, la gestión de los servicios a las personas parte invariablemente de la distinción entre gestión directa e indirecta a las que, en su caso, se añaden otras modalidades de perfiles difusos. La primera es la que presta la propia Administración competente con sus propios medios materiales y personales. Más complejidad presenta la gestión indirecta que, a su vez, permite diversas modalidades:

- a) Contractual, a través bien de contratos de servicios, bien de concesión de servicios⁹, bien, en su caso, de contratos mixtos.
- b) La DA 49ª LCSP habilita a las CCAA, en el ejercicio de sus competencias, para articular “*instrumentos no contractuales* para la prestación de servicios públicos destinados a satisfacer necesidades de carácter social”. Aquí se encuadran los conciertos sociales o la acción concertada¹⁰ que examinaremos con más detenimiento después.
- c) Convenios, figura no exenta de dificultades¹¹.

Algunas de las normas autonómicas sobre servicios sociales recogen las opciones mencionadas, bien simplemente indicándolas, bien delimitando supuestos y/o carac-

9. Recordemos que en las concesiones de servicios se traslada el riesgo operacional a quien asume el derecho a explotar el servicio. Ese riesgo puede ser de demanda, de suministro o ambos (arts. 14 y 15 LCSP).

10. Domínguez (2020:66) apunta que, en sentido estricto, los conciertos se encuadran en la gestión directa o indirecta, en función de si la acción concertada se establece con una entidad dependiente de la propia Administración o si se realiza con una entidad privada sin ánimo de lucro. Álvarez (2021:25) plantea la posibilidad “bastante excepcional” de conciertos con entidades públicas diferentes del sujeto concertante como modalidad de gestión directa, que se articularía mediante instrumentos de relación interadministrativa.

11. Darnaculleta (2022:114-115) señala que los convenios deberían encajarse en los arts. 6.2 LCSP y 47 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Pero advierte que, en la medida en que su objeto sea la prestación de servicios de los respectivos catálogos autonómicos, su régimen es el de los contratos públicos.

terísticas de los servicios que motivan su mejor prestación a través de determinados instrumentos¹².

2. El concierto social y su régimen jurídico

Como anticipábamos la Disposición Adicional 49ª LCSP prevé la posibilidad de que las CCAA, en el ámbito de sus competencias, regulen instrumentos no contractuales para la prestación de servicios públicos destinados a satisfacer necesidades de carácter social¹³. Así las cosas, y desde la competencia exclusiva autonómica en materia de asistencia social, han ido aprobándose leyes y decretos articulando la figura del concierto social que, si bien presentan elementos comunes, también evidencian

12. V.gr. Decreto 168/2023 (País Vasco), que en su art. 2.3, tras señalar que la potestad de concertar o convenir la gestión no impide la opción por la gestión directa o indirecta a través de contratos, aclara: “En particular, si lo justifican la naturaleza de los centros, como sucede si estos requieren una inversión elevada, como los centros residenciales para personas mayores, o su carácter innovador, como sucede si en su zona de prestación no existe suficiente experiencia en la provisión de un centro o de sus modalidades –sean tipos obligatorios o variantes– o de un servicio conectado a un centro (...)” (la cursiva es nuestra).

Debe apuntarse que la normativa vasca incluye también la opción de “formalizar convenios con entidades de iniciativa social sin ánimo de lucro”, siempre que concurra alguno de los supuestos del art. 69 Ley 12/2008 “que pudieran aconsejar la no aplicación del régimen de concierto, y así se motive, a través de contratos-programa”. A esta modalidad se le aplica las características y requisitos del régimen de concierto que no sean incompatibles con la naturaleza de los convenios (art. 2.2 Decreto 168/2023, cit.).

El régimen de concierto de esta Comunidad Autónoma contempla “medidas de discriminación positiva” en favor de entidades sin ánimo de lucro en caso de “existan análogas condiciones de eficacia, calidad y costes” (art. 65 Ley 12/2008). Sin embargo, estos contratos-programa van más allá abarcando “supuestos en los que la singularidad de la actividad de la entidad o de la prestación o servicio del que se trate, su carácter urgente o su carácter innovador y experimental, aconsejen la no aplicación del régimen de concierto en los términos en los que el mismo se regule y así se motive”.

13. Se ha dicho, no sin razón, que es paradójico que la propia directiva de contratos haya impulsado las vías no contractuales (Lazo, 2022:301). Álvarez (2021:23) considera esta previsión “completamente superflua” ya que no corresponde a la LCSP habilitar a las CCAA para ejercer competencias que les son propias a estas y que, de acuerdo con la propia LCSP, quedan extramuros de la normativa contractual. El tiempo, no obstante, ha demostrado que los contornos competenciales no son nítidos.

Por lo demás, se advierte que la legislación autonómica ha recurrido a una denominación que, en los antecedentes normativos, se corresponde con una modalidad de gestión indirecta de los servicios públicos. Recordemos el anterior contrato de gestión de servicios públicos (sustituido en la actual LCSP por las modalidades de contratos de servicios y de concesión de servicios): así, el art. 277 del 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, establecía como modalidades la concesión, la gestión interesada, la sociedad de economía mixta y el concierto “con persona natural o jurídica que venga realizando prestaciones análogas a las que constituyen el servicio público de que se trate”.

importantes diferencias en relación con puntos no menores¹⁴. Quizás el más relevante (y equívoco) está en la naturaleza jurídica de cada instrumento diseñado por el legislador autonómico y que determina un dispar régimen jurídico (no siempre “no contractual”).

Aunque sin ánimo agotador, es indispensable poner de manifiesto una serie de cuestiones relevantes.

2.1. Conceptuación, objeto, entidades beneficiarias y discutida naturaleza jurídica

Los conciertos sociales o acuerdos de acción concertada (podemos encontrar ambas denominaciones) se definen de modo diverso; circunstancia que no es inofensiva. Algunas normas los conceptúan como instrumentos organizativos de naturaleza no contractual (que su régimen jurídico se adecúe a esa noción es cuestión distinta); otras optan por una noción descriptiva sin comprometerse a determinar su naturaleza jurídica. Y finalmente hay normas que los califican como contratos¹⁵.

14. Las limitaciones de este trabajo no permiten un análisis detallado de las diferencias entre las legislaciones autonómicas. Nos remitimos al trabajo de Martín, 2025:45-70; Manent, 2023. Pueden también consultarse tablas comparativas en Lazo, 2019:83-84 (en cuanto a entidades sin ánimo de lucro beneficiarias de los conciertos).

No todas las CCAA cuentan con ese esquema de ley-reglamentos. Así la Comunidad de Madrid apenas tiene esbozado el concierto social. Sobre esta normativa, Lazo, 2022.

López-Veiga (2017:451) sitúa el germen de la acción concertada en la Ley 12/2008, de 5 de diciembre de servicios sociales del País Vasco (antes, como se ve, de las propias Directivas sobre contratos de última generación).

15. Frente a la vaguedad inicial, el art. 1.2 del Decreto andaluz 41/2018 lo señala expresamente como contrato administrativo especial, calificación que mereció los parabienes del órgano consultivo autonómico (Consejo Consultivo de Andalucía, 2018). Núñez (2018) ofrece un interesante análisis del proceso de elaboración de la normativa andaluza y los debates técnicos sobre sus previsiones.

Pizarro (2020:102) defiende que esta consideración “proporciona un sistema de integración de normas sencillo y bien conocido” por cuanto permite la aplicación supletoria de la normativa contractual en la cobertura de las lagunas, “habituales en la normativa de las comunidades autónomas que optaron por su configuración como instrumento no contractual y en la que esta solución no resulta tan clara”. Y entiende que la normativa andaluza es más respetuosa con los principios de libre concurrencia e igualdad entre proveedores. Martín (2025:72) opina que las “similitudes” entre conciertos y contratos, “lejos de desvirtuar su naturaleza, le aportan la necesaria seguridad jurídica”, aunque, acto seguido, reconoce la necesidad de implementación de una regulación propia que evite los “efectos perversos” derivados de la falta de un marco jurídico adecuado.

En todo caso, la dificultad para concluir la auténtica naturaleza de los conciertos sociales explica determinadas propuestas doctrinales que los sitúan como subvención (Garrido, 2017:96) o encuadrándola en las técnicas de fomento (Manent, 2023:192 y199; Dominguez, 2020:70). Sin embargo, este encaje es técnicamente discutible: Álvarez, 2021:25; Leñero, 2022:190).

La disparidad se extiende a las entidades beneficiarias, de modo que, o bien se reservan a entidades sin ánimo de lucro (constituidas y registradas como tales) y, en su caso, a entidades que reinviertan los posibles beneficios en sus fines sociales¹⁶; o bien no se establecen limitaciones, permitiendo la concurrencia de todo tipo de entidades privadas, tengan o no ánimo de lucro.

Tampoco los servicios a los que se extiende el concierto son homogéneos: algunas CCAA se remiten a sus catálogos de servicios sociales, otras incluyen los sanitarios y sociosanitarios; finalmente, otras optan por determinar listados pormenorizados de los servicios susceptibles de concertación.

2.2. Previsiones sobre financiación

La financiación de los servicios se realiza sobre la base de módulos económicos que se elaboran teniendo en cuenta los costes necesarios (fijos, variables y permanentes) para la prestación del servicio con las condiciones de calidad determinadas en el expediente de concertación. En todo caso se excluye el beneficio industrial. Algunas normas recogen previsiones específicas sobre la posible compatibilidad (o no) con subvenciones públicas, sin que la eventual suma de financiación más subvención pueda superar el coste del servicio. O incorporan la garantía de la “indemnidad del patrimonio de la entidad concertada” que provee el servicio¹⁷. Asimismo, algunas normas prevén la participación de los usuarios en el coste de las plazas¹⁸.

En relación con la financiación se destaca pertinazmente que estos acuerdos de acción concertada aportan estabilidad a las entidades en cuanto les permite superar el sistema subvencional y planificar mejor su actividad y recursos disponibles (tanto materiales como humanos)¹⁹. Mayor estabilidad que, indirectamente, beneficia a los usuarios de los servicios sociales.

16. La dificultad para identificar las entidades de iniciativa social y sus diversas formas jurídicas admisibles ha sido puesta de manifiesto por Álvarez, 2021:28-29.

17. Entre otros, DA 1ª.1 Decreto 144/2021, de 29 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento del concierto social en el ámbito de los servicios sociales de la Comunidad Autónoma de Canarias; art. 7 Decreto 100/2024, de 19 de junio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento que regula la acción concertada en materia de prestación de servicios sociales en Aragón.

18. V.gr. art. 12 Decreto 10/2018 (R. Murcia).

19. Lazo, 2019:87. Algunas leyes incorporan esta apreciación también en sus exposiciones de motivos (V.gr. Ley foral 13/2017).

Con todo, las entidades concertadas suelen denunciar falta de cobertura suficiente por parte de las Administraciones, retrasos, o deficiente ajuste a los convenios colectivos actualizados, etc.²⁰.

2.3. Breve apunte sobre los principios

Sin excepción, todas las normas que regulan los conciertos sociales o actuaciones de acción concertada recogen los principios que los informan. La importancia de los principios generales está fuera de cuestión, no sólo porque presiden y aportan criterios respecto de la actuación pública en la correspondiente parcela, sino porque sirven de manera decisiva en la resolución de conflictos ofreciendo pautas interpretativas²¹.

Las listas de principios son invariablemente largas, pero no siempre precisas: algunos parecen beber de la normativa contractual; y otros ponen el acento en el servicio mismo y las personas a las que se dirige. Desde la pretensión fundamental de lograr la mayor calidad del servicio, los principios vienen a recoger las características que garantizan aquella: solidaridad, atención personalizada e integral, regularidad en el servicio, proximidad y arraigo en el entorno...

3. Los conflictos y sus derivadas

3.1. Las cuestiones prejudiciales ante el TJUE en torno a la normativa autonómica aragonesa y valenciana, y su respuesta

La complejidad de este escenario normativo y las restricciones en cuanto a las entidades con las que concertar eran campo abonado para el planteamiento de conflictos de calado. Así ocurre invariablemente con cualquier atisbo de limitación de la competencia en una parcela tan sensible como la contratación pública; sensible por

20. Confederación Autismo España, 2025:3. Han sido varios los conflictos sociales motivados por la insuficiencia de la financiación que ahoga a las organizaciones y las sitúa "al borde del colapso". Véanse noticias de la Comunidad Valencia o de Andalucía:

<https://elpais.com/espana/andalucia/2024-12-03/miles-de-personas-discapacitadas-reclaman-al-gobierno-andaluz-una-mejor-financiacion-estamos-sufriendo-recortes.html#:~:text=Los%20manifestantes%20reclaman%20una%20actualizaci%C3%B3n,la%20poblaci%C3%B3n%E2%80%95%20y%20sus%20familias;https://diariodealicante.net/servicios-sociales-concertados-colapso-financiacion/>

21. Garrido (2017:90) pone de relieve que la exhaustividad de los principios básicos informadores de los servicios sociales que lucen las leyes "es lo que hace que esta normativa tenga un inequívoco carácter o naturaleza de cabecera de su correspondiente grupo normativo".

su trascendencia económica²², no sólo por las prestaciones que puedan ir ligadas a determinadas figuras²³.

Así, se materializaron ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, dos peticiones de decisiones prejudiciales que requieren una cierta narración:

- 1) Mediante Auto de 3 de septiembre de 2020, el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana planteó una serie de cuestiones prejudiciales que tenían por objeto la interpretación de los arts. 49 y 56 TFUE, arts. 76 y 77 Directiva 2014/24/UE en relación con el art. 74 y el Anexo XIV de la misma y del art. 15.2 de la Directiva 2006/123/CE. Sin entrar en consideraciones que después sintetizaremos, la Sentencia TJUE de 14 de julio de 2022 (ASADE I) interpreta los arts. 76 y 77 de la Directiva 2014/24/UE en este sentido:

(..) no se oponen a una normativa nacional que reserva a las entidades privadas sin ánimo de lucro la facultad de celebrar, previo examen competitivo de sus ofertas, acuerdos en virtud de los cuales esas entidades prestan servicios sociales de asistencia a las personas, a cambio del reembolso de los costes que soportan, sea cual fuere el valor estimado de esos servicios, aunque dichas entidades no cumplan los requisitos establecidos en dicho artículo 77, siempre y cuando, por una parte, el marco legal y convencional en el que se desarrolla la actividad de esas entidades contribuya efectivamente a la finalidad social y a la consecución de los objetivos de solidaridad y de eficiencia presupuestaria que sustentan esa normativa y, por otra parte, se respete el principio de transparencia, tal como se precisa, en particular, en el artículo 75 de la mencionada Directiva.

No corre la misma suerte el criterio de selección de los operadores económicos basado en la implantación en la localidad, elemento localista siempre problemático que el TJUE considera contrario al art. 76 de la Directiva 2014/24.

22. Las cifras son incontestables: de las litaciones habidas en España durante 2024, el ranking lo encabezan los contratos de servicios que vienen a suponer un 42,17% del total, con 87.326 litaciones y un importe de 47.692,47 millones de euros. A ello se suman las concesiones de servicios, que se han incrementado en el último año (bien es cierto que por licitaciones concretas de asistencia sanitaria de mutualidades de funcionarios), alcanzando los 2.591 expedientes y un montante económico de 9.967,92 millones de euros. OIRESCON, 2025:64 y siguientes.

Este mismo estudio revela que la estructura de gasto de 2023 en relación con los contratos de servicios se distribuyó del siguiente modo (mantenemos el orden recogido en OIRESCON, 2025:20, que no se corresponde con la dimensión del porcentaje): 1) Servicios públicos generales (10,23%); 2) Defensa (4,03%); 3) Orden público y seguridad (2,77%); 4) Asuntos económicos (16,13%); 5) Protección del medio ambiente (6,40%); 6) Vivienda y servicios comunitarios (3,19%); 7) Salud (31,25%); 8) Ocio, cultura y religión (6,17%); 9) Educación (10,46%); 10) Protección social (9,37%).

23. Sirvan de ejemplo los conflictos habidos en cuanto a las entidades beneficiarias de las reservas de contratos de la Disposición Adicional 4ª LCSP analizados en Burzaco, 2019:17-26.

- 2) Con evidentes concomitancias con el proceso anterior, el Tribunal Superior de Justicia de Aragón, mediante Auto de 23 de noviembre de 2020, planteó cinco cuestiones prejudiciales. De ellas dejó subsistentes dos, por entender que las tres restantes ya habían sido aclaradas en ASADE I. Así, a la doctrina anterior, el Auto del TJUE de 31 de marzo de 2023 (ASADE II) reitera que los arts. 76 y 77 de la Directiva 2014/24/UE no se oponen a una normativa nacional que reserva a las entidades sin ánimo de lucro acuerdos para prestar servicios sociales o sanitarios de interés general a cambio del reembolso de los costes soportados. Y subraya dos aspectos que tampoco son novedosos: la necesaria observancia de los principios de publicidad, competencia y transparencia; y la prosecución de objetivos de solidaridad y la finalidad social que preside el marco legal y convencional en que se desarrolla la actividad de dichas entidades.

Con todo, esta resolución del TJUE sorprende al deslizar algunas frases paradójicas no incluidas en ASADE I. Concretamente la referencia a los objetivos de solidaridad y eficiencia presupuestaria parecen contradecirse en la siguiente matización: “sin mejorar necesariamente la adecuación o la eficiencia presupuestaria de la prestación de dichos servicios respecto del régimen de aplicación general de los procedimientos de adjudicación de contratos públicos”. Esto vendría a relativizar la eficiencia económica en apoyo de estas reservas a entidades sin ánimo de lucro. A nuestro juicio, esto supone reconocer la prioridad implícita de determinados principios, anteponiendo la calidad asistencial, los fines sociales o solidarios y los valores que personifican determinadas entidades (las beneficiarias de la reserva) ante criterios basados únicamente en criterios económicos.

La respuesta a las cuestiones prejudiciales debía ser, después, aplicada por los Tribunales españoles a los casos que dieron pie a las mismas. Operación ésta que, en algún caso, ha provocado cierta confusión:

Las SSTSJ Comunidad Valenciana núm. 339/2023, de 29 de junio y 342/2023²⁴, tras hacerse eco de la doctrina de ambos casos, estima parcialmente el recurso contencioso-administrativo. Limitándonos a los aspectos a nuestro juicio más relevantes, destacaremos:

El tribunal considera que la Comunidad Valenciana se ha extralimitado de su parcela competencial distinguiendo la competencia sectorial sobre servicios sociales de la aplicable en materia de procedimiento administrativo común en relación con la

24. También por derivación de esta doctrina se procedió a la anulación de las resoluciones por las que se convocaban plazas de acción concertada para determinados servicios de atención a personas (mayores dependientes; personas con diversidad funcional). SSTSJ Comunidad Valenciana núm. 352/2023, 353/2023 y 354/2023.

actividad administrativa contractual. Esto sirve de base para afirmar que la normativa controvertida incumplía la legislación básica estatal (FJ 6º)²⁵.

Tras apreciar “sin ningún género de dudas el carácter contractual de la acción concertada tal y como viene regulada en el decreto impugnado” era claro que alguna de las alegaciones debía ser estimada (así, la referida al requisito de la implantación en la localidad” o la posible superación de la duración máxima de tres años).

Especialmente destacable es el modo en que se pronuncia sobre la garantía de la inmunidad patrimonial de la entidad prestadora del servicio. A juicio de la sala “no se compadece con el imperativo de eficiencia presupuestaria que debe sustentar el marco legal y convencional en el que se desarrolla la actividad de las entidades sin ánimo de lucro”, incluso teniendo en cuenta el matiz que incorpora ASADE II (y referido a pie de página).

En cuanto al caso aragonés, la STSJ Aragón núm. 65/2024, de 12 de febrero declaró nulos una serie de aspectos de la normativa controvertida²⁶, a saber: a) normas de publicidad al considerar insuficiente la mera publicación del anuncio de licitación en el boletín oficial autonómico y en el Portal de Transparencia de dicha Comunidad Autónoma, vulnerándose así el art. 75 Directiva 2014/24/UE; b) duración de los acuerdos de acción concertada ya que los cuatro años previstos (prorrogables hasta un máximo de diez) exceden del límite de tres establecido en el art. 77 de la norma europea; c) aplicación de las mismas tarifas por prestación de servicios sanitarios que las aplicables a los supuestos de gestión indirecta (e incluyendo, por tanto, el beneficio industrial); y d) aplicación de criterios de selección basados en la experiencia y la implantación en el territorio.

El hecho de que estos fallos puedan verse como aplicación cabal de las Sentencias TJUE no impide apreciar la sorprendente consecuencia que provoca. Fijémonos en este párrafo que hallamos en ambas sentencias: “Todo ello en el bien entendido de que el alcance de la anulación por vulneración del Derecho de la Unión Europea, se refiere en todo caso a las acciones concertadas de servicios sociales por importe igual o superior a 750.000 euros, conforme dispone el art. 4 de la Directiva 2014/24/UE (...) y no a las que se encuentren por debajo de ese umbral, que se regirán por su normativa especial, sin afectación del Derecho Comunitario” (la cursiva es nuestra).

Así pues, ¿superando el umbral, estamos ante un contrato (de régimen simplificado), y por debajo del mismo ante una figura de naturaleza distinta? Cuando menos,

25. En el ámbito sanitario, analiza un caso con argumento similar Dominguez, 2020:56.

26. La normativa autonómica objeto de impugnación fue el Decreto 62/2017 y la Orden SAN/1221/2017 por la que se establecen precios y tarifas máximas aplicables a la prestación de servicios sanitarios con medios ajenos al Sistema de Salud de Aragón.

es chocante²⁷ y, si se nos permite, fácilmente “salvable”: bastaría quedarse en una cifra inferior de ese umbral (por pequeña que fuera) para no traspasar la frontera entre lo no contractual y lo contractual. Si se mantiene el criterio interpretativo indicado el legislador debería aclarar determinados aspectos que permanecen intactos en las Disposiciones Adicionales 48^a (que, aunque reproduce casi miméticamente el art. 77 Directiva 2014/24/UE, elude cualquier referencia a umbrales económicos); y 49^a LCSP (que habilita la legislación autonómica para articular instrumentos no contractuales para la prestación de servicios públicos destinados a satisfacer necesidades de carácter social).

Finalmente, tampoco compartimos la interpretación sobre el principio de garantía de indemnidad patrimonial. Entender que es contrario al imperativo de eficiencia presupuestaria ¿viene a avalar que las Administraciones Públicas puedan establecer infrafinanciación del servicio poniendo en riesgo la cantidad y/o calidad de las prestaciones? En este ámbito de los servicios a las personas conjugar la eficiencia exclusivamente en clave económica es un paso atrás²⁸.

3.2. Conflictos posteriores en los que se ha aplicado la jurisprudencia ASADE I y II. La trascendental importancia de los matices

Posteriormente a estos pronunciamientos del TJUE, determinados órganos de recursos contractuales han tenido la oportunidad de aplicar su doctrina. La disparidad del resultado y los aspectos tratados en las correspondientes Resoluciones revelan (una vez más) que las soluciones no responden a único molde. No obstante, sí es denominador común el rechazo a las habituales alegaciones de las recurrentes centradas en cuestionar la existencia misma del concierto social²⁹.

27. La tilda de “rocambolésca”, Manent, 2023:197.

28. Como acertadamente apunta Gimeno (2018:55-56), el debate debe evitar apriorismos (prejuiciosos, añadimos nosotros): “ni la gestión indirecta en colaboración con el sector privado es siempre más económica o eficiente, ni todos los servicios son más eficientes y sostenibles con gestión directa o mediante su “encargo” a entidades del tercer sector sin ánimo de lucro”. En todo caso, el foco debe colocarse en la garantía del mejor servicio a los ciudadanos.

29. Resolución del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Galicia núm. 107/2024, FJ 3º.

Dictada en respuesta a un recurso planteado por ASADE y otros contra la convocatoria de un procedimiento de asignación del concierto social para la gestión integral de un Centro de Atención a la Discapacidad de Ferrol para el periodo 2024-2028, aprecia que no estamos ante un concierto social sino ante un contrato de servicios. Se atiende al valor estimado de más de 52 millones de euros (muy superior al umbral del art. 74 Directiva 2014/24/UE siendo también en consecuencia insuficiente la mera publicación en el diario oficial autonómico y el plazo de duración (superior al límite de 3 años del art. 77 de la norma europea). Ello no

Un primer caso es el resuelto por Resolución TACRC núm. 144/2025³⁰ que estima el recurso al entender que estamos ante un contrato público y no una acción concertada. El elemento determinante se halla en que valoración de las solicitudes se realiza de acuerdo con criterios de adjudicación referidos a horquillas de puntuación y, por tanto, con una auténtica selección de oferta en concurrencia competitiva.

Aunque en apariencia análogo, el caso resuelto por Resolución TACRC núm. 214/2025³¹ concluye de modo muy distinto y encierra aspectos de indudable interés. Dejando ahora al margen el aspecto de financiación mediante copago, la cuestión a dilucidar estriba en si hay o no auténtica selección. Dos son los aspectos fundamentales:

- a) Preselección de las entidades, sistema que, en palabras del tribunal, es “impeccable” ya que establece anticipadamente los requisitos para la acreditación de las entidades conforme a la legislación autonómica.
- b) Criterios de preferencia, cuestión en principio más problemática. Debe tenerse en cuenta que las bases de la convocatoria prevén tales criterios para el caso de que la disponibilidad presupuestaria no sea suficiente e incluye el arraigo de la persona en el entorno de atención y la implantación de la entidad en la zona en la que se presta el servicio³². Asimismo, y habida cuenta de que pueden concurrir entidades privadas con ánimo de lucro, contempla la preferencia de las entidades del tercer sector de acción social “siempre que existan análogas condiciones de eficacia, calidad y costes, así como de eficiencia presupuestaria”. El TACRC considera que no hay aquí criterios de adjudicación ni comparación de ofertas (en suma, no hay contrato), sino meros criterios que permiten dirimir el número de prestaciones que pueden ser financiadas cuando la disponibilidad presupuestaria es limitada.

impide, como decíamos, que, desde el inicio, la resolución entienda que la figura del concierto social, como tal, no puede ponerse en tela de juicio.

30. Esta resolución da respuesta al recurso interpuesto por el representante de Comisiones Obreras de Castilla-La Mancha contra los pliegos de prescripciones técnicas para la “gestión del servicio de acogimiento residencial de menores y para la ejecución de las medidas judiciales de convivencia en grupo educativo en la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el periodo 2024-2028”.

31. En este caso el conflicto se plantea por ASADE frente a la Resolución de la Consejera de Familias y Asuntos Sociales de Islas Baleares de 29 de agosto de 2024 por la cual se establece la “convocatoria de acción concertada del servicio de ayuda a domicilio para personas en situación de dependencia en la Mancomunidad Pla de Mallorca con entidades de iniciativa privada que tengan acreditado el servicio de ayuda a domicilio”.

32. Es interesante la fundamentación en relación con estos elementos, ya que, conforme al decreto balear, el arraigo se refiere a las horas solicitadas y si éstas se prestan por la entidad solicitante a personas usuarias de la zona para la que se convoca el concierto.

3.3. Aclarando ideas sobre los pronunciamientos derivados de los conflictos

En esta permanente “cuadratura del círculo” que, en ocasiones, es el Derecho de la UE se impone realizar una síntesis que trate de dar coherencia al escenario en el que nos movemos:

a) La naturaleza jurídica de los instrumentos se impone a la **denominación**, poniéndose así en entredicho que los conciertos sociales, así llamados en la normativa autonómica, sean tales y no contratos públicos.

Se ha afirmado que los legisladores autonómicos no tomaron en consideración que, a la luz del Derecho comunitario, las denominaciones (contrato público o concierto como instrumento no contractual) no dependen del significativo empleado o de su definición en los textos legales, sino de su régimen jurídico. Ciertamente la importancia de la jurisprudencia comunitaria en esta materia –auténtico “derecho pretoriano” en proverbial expresión de Gimeno (2015:81)– no es nueva, pero no es menos cierto que el engarce que habilitaba este tipo de fórmula era sólido (DA 49ª LCSP) y, en tal medida, las CCAA recurrieron a instrumentos que la propia LCSP consideraba como “no contractuales”.

No podemos tampoco olvidar la distribución constitucional de competencias, sumamente compleja en nuestro país, y que no está jugando precisamente a favor en estos conflictos.

Dicho esto, cumple advertir que las normas autonómicas “han empleado una misma denominación para aludir a realidades muy diferentes”³³ y no es casual que algunas normas eviten catalogar los conciertos sociales como “no contractuales”, limitándose a definirlos como instrumentos o sistemas de provisión de servicios sociales.

b) El concepto de “**contraprestación**” es más amplio que el de “precio” del contrato. De este modo, la existencia o no de beneficio industrial no es determinante porque la contraprestación puede adquirir diversas formas. Si lo trascendental es la existencia de una relación sinalagmática, aquella puede venir como precio, pero también como reembolso del coste de los servicios. Como señala ASADE I “que el contrato se celebre con una entidad sin ánimo de lucro no excluye que dicha entidad pueda ejercer una actividad económica”³⁴.

33. Consejo Consultivo de Andalucía, 2018:17.

34. Apartado 62. Afirmación que completa en el siguiente apartado 63 indicando que “pueden considerarse actividades económicas los servicios prestados a cambio de una retribución que, sin corresponder al ejercicio de prerrogativas del poder público, se prestan en interés público y sin ánimo de lucro, en competencia con los ofrecidos por operadores que actúan con ese ánimo”.

Se ha planteado asimismo la incidencia que pudiera tener en el carácter oneroso de la prestación la previsión de mecanismos de copago. De la RTACRC 214/2025 se desprende que el hecho de que las personas usuarias participen en la financiación del servicio según su capacidad económica y el coste de aquel (que es la regla habitual) no es determinante siempre que esa participación no supere el coste del servicio y que el receptor tenga una capacidad económica superior a la media³⁵.

c) Especial trascendencia tiene la **selección** como elemento de deslinde entre el concierto social y el contrato. El establecimiento de criterios de “adjudicación” que permitan una comparativa entre ofertas inclina la balanza hacia la contratación y, al contrario, “los procedimientos mediante los cuales el poder adjudicador renuncia a comparar y clasificar las ofertas admisibles y a designar al operador o los operadores a los que se otorga la exclusividad del contrato no están comprendidos en el ámbito de aplicación de dicha Directiva”³⁶.

d) El hecho de que la facultad de participar en estos procedimientos se **reserve** a entidades privadas sin ánimo de lucro no es incompatible con la Directiva 2014/24/UE ni con el régimen simplificado previsto en los arts. 74 a 77 de la misma³⁷. Atendiendo a lo dicho en el Considerando 114, el régimen establecido en los citados preceptos y el Protocolo núm. 26³⁸, se afirma “un amplio margen de maniobra” por parte de los Estados para organizar los servicios del Anexo XIV³⁹.

35. RTACRC núm. 214/2025:32.

36. ASADE I, apartado 67, apoyándose en la jurisprudencia de los casos Falk Pharma y Tirkonnen (SSTJUE de 2 de julio de 2016 y de 1 de marzo de 2018, respectivamente).

37. Obsérvese que estamos ante un caso distinto de la reserva contemplada en la DA 4ª LCSP, conforme a la cual se obliga a las Administraciones Públicas a reservar un porcentaje mínimo de los contratos relacionados en el Anexo VI LCSP a Centros Especiales de Empleo de iniciativa social y a empresas de inserción.

38. Protocolo (núm. 26) sobre los servicios de interés general (DOUE núm. 115, de 9 de mayo de 2008). Este Protocolo cuenta con dos artículos: el primero de ellos reconoce “el 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”. Asimismo, pone de relieve la “diversidad” de los servicios y la “disparidad de las necesidades y preferencias de los usuarios” que resultan de las diferentes realidades “geográficas, sociales y culturales”. Y finalmente “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”.

Por su parte, el art. 2 del Protocolo núm. 26 establece que “Las disposiciones de los Tratados no afectarán en modo alguno a la competencia de los Estados miembros para prestar, encargar y organizar servicios de interés general que no tengan carácter económico”.

39. El apartado 82 de ASADE I llama la atención sobre el art. 77 Directiva 2014/24/UE, señalando que “tiene un alcance muy específico” ya que permite que determinados servicios que son objeto de régimen simplifica-

Siendo esto así, cumple analizar si dicha reserva constituye un trato privilegiado contrario al principio de igualdad. Aspecto en el que se cuenta con abundante jurisprudencia comunitaria que respalda la diferencia de trato “cuando esté avalada por razones objetivas”, de suerte que, en su margen de decisión, los Estados pueden apreciar que, para alcanzar plenamente sus objetivos, el sistema de asistencia social requiere de la participación exclusiva de entidades sin fin de lucro⁴⁰.

ASADE II dedica atención a este aspecto destacando que priman los principios de universalidad y solidaridad propios del sistema de asistencia social; pero también razones de eficiencia económica y equilibrio presupuestario, en la medida en que la prestación del servicio por parte de una entidad sin ánimo de lucro puede suponer un menor coste para el poder adjudicador⁴¹.

do se “reserven de pleno derecho a favor exclusivamente de los operadores económicos que reúnan todas las condiciones” previstas en el mismo. En efecto, el art. 77 de la Directiva y prácticamente transcrito en la DA 48ª LCSP, exige de las organizaciones en favor de las cuales actúa la reserva, el cumplimiento de “todas y cada una de las condiciones siguientes:

- a) Que su objetivo sea la realización de una misión de servicio público vinculada a la prestación de los servicios contemplados en el apartado primero [los del Anexo IV con determinados CPV].
- b) Que los beneficios se reinviertan con el fin de alcanzar el objetivo de la organización; o en caso de que se distribuyan o redistribuyan beneficios, la distribución o redistribución deberá realizarse con arreglo a criterios de participación.
- c) Que las estructuras de dirección o propiedad de la organización que ejecute el contrato se basen en la propiedad de los empleados, o en principios de participación, o exijan la participación activa de los empleados, los usuarios o las partes interesadas.
- d) Que el poder adjudicador de que se trate no haya adjudicado a la organización un contrato para los servicios en cuestión con arreglo al presente artículo en los tres años precedentes”.

Recordemos que la duración máxima de estos contratos reservados es de tres años.

Curiosamente, esta DA 48ª LCSP no parece establecer un umbral económico de estos contratos de servicios, en contraste con el art 77 Directiva 2014/24/UE que, por remisión al art. 74 de la misma, se aplica para importe igual o superior a 750.000 euros.

Pues bien: frente a la taxatividad de estos requisitos, ASADE I afirma que “a la luz de las particularidades del régimen jurídico que establece y habida cuenta de la sistemática de los artículos 74 a 77 de la Directiva 2014/24/UE, no puede considerarse que el art. 77 de esta cubra, de manera exhaustiva, los supuestos en los que los contratos público que tengan por objeto la prestación de un servicio contemplado en el Anexo XIV de dicha Directiva puedan reservarse a determinadas categorías de operadores económicos”.

40. Las más importantes Sentencias en este punto son las conocidas *Sodemare* y otros; *Azienda sanitaria Locale* núm 5 “*Spezzino*”; *Casta* y otros (referencias completas en el apartado de Jurisprudencia, al final del trabajo. *Casas* (2023:76) ha hecho notar que esta jurisprudencia (que, a su vez, plaga las exposiciones de motivos de las normas autonómicas sobre conciertos sociales) se dictó con base en una regulación comunitaria distinta a las vigentes directivas de contratación. A nuestro juicio esta circunstancia debe relativizarse desde el momento en que el propio TJUE las trae a colación en las sentencias que estamos comentando.

41. Cuestión distinta es si se exige o no que la entidad esté constituida bajo una determinada forma jurídica, pregunta que, aunque ínsita en la cuestión prejudicial, el TJUE inadmitió por considerarla no pertinente ya que no implicaba interpretación del Derecho de la UE.

Esta reserva no significa, sin embargo, que pueda llevarse a cabo una adjudicación directa (esto es, sin proceso competitivo) a una entidad sin ánimo de lucro que no sea una entidad de voluntariado, algo que el TJUE entiende incompatible con el art. 76 Directiva 2014/24/UE. En efecto ASADE I (apartado 96) y ASADE II (apartado 54) recalcan que este artículo “exige que, antes de proceder a la adjudicación, el poder adjudicador compare y clasifique las ofertas respectivas de las diferentes entidades sin ánimo de lucro que hayan manifestado su interés, y teniendo en cuenta, en particular, el precio de esas ofertas aun cuando dicho precio esté limitado a la cobertura de los costes de prestación del servicio”.

e) Como pone de manifiesto el TACRC, el legislador español no ha establecido el procedimiento aplicable al régimen simplificado para los servicios sociales de los arts. 74 a 77 Directiva 2014/24/UE, salvadas ciertas referencias puntuales⁴².

f) En atención a la Directiva 2006/123/CE, determinados servicios sociales pueden entenderse excluidos de su ámbito de aplicación. Para ello deben reunir una serie de requisitos⁴³:

- Las actividades deben referirse “a la ayuda a las personas que se encuentren en situación de necesidad, a causa, entre otras razones, de una falta de independencia” (ASADE II, apartado 67).
- Los servicios deben realizarlos particularmente “los prestadores privados que hayan recibido un mandato del Estado”. Tal mandato ha de hacerse “de manera clara y transparente” atribuyendo “una verdadera obligación de prestarlos, con la observancia de determinados requisitos específicos de ejercicio que tienen como finalidad, en concreto, garantizar que dichos servicios se ofrecen conforme a las exigencias cuantitativas y cualitativas establecidas y de forma que se asegure la igualdad de acceso a las prestaciones, sin perjuicio, en principio, de una compensación económica adecuada cuyos parámetros de cálculo deben fijarse previamente de manera objetiva y transparente” (ASADE II, apartado 68).

42. En concreto: a) duración superior (art. 29.4 LCSP); b) Exención de la obligación de prestar garantía definitiva en determinados supuestos (art. 107.1 LCSP); c) obligación de aplicar más de un criterio de adjudicación (art. 145.3 g) LCSP); d) supuesto de procedimiento de licitación con negociación (art. 167 f) LCSP: “Cuando se trate de contratos de servicios sociales personalísimos que tengan por una de sus características determinantes el arraigo de la persona en el entorno de atención social, siempre que el objeto del contrato consista en dotar de continuidad en la atención a las personas que ya eran beneficiarias de dicho servicio”); e) especialidades en su prestación (art. 312 LCSP); f) especificidades en relación con los contratos de servicios y concesiones de servicios del Anexo IV (DA 47ª LCSP). Más detalladamente, Bernal, 2024:3191-3196.

43. En apoyo de esta afirmación, STJUE C-57/12, de 11 de julio de 2013 (Femarbel).

- La duración temporal va ligada a la necesidad (temporal o permanente) de la persona que recibe la prestación. En este punto el TACRC aclara que la interpretación del Considerando 28 de la Directiva 2006/123/CE, conduce a concluir que las personas a las que se dirigen estos servicios están en “situación de vulnerabilidad, cuando no de franco desamparo”, ya sea por edad, enfermedad o falta de medios económicos. En este sentido, los supuestos de exclusión de la aplicación de la Directiva merecen una interpretación restrictiva “pero acorde al tiempo y a la realidad social de cada Estado miembro en el que debe ser aplicada”⁴⁴.

A la vista de todo lo anterior, la comentada Resolución TACRC 214/2025 pone de manifiesto que el concierto “es un procedimiento en franco retroceso”⁴⁵ tras resoluciones del TJUE. Y, con acertada elocuencia Castillo (2023) lo considera “la aldea gala que aún resiste a la expansión del Derecho europeo de contratos públicos”.

Desde una perspectiva más optimista, creemos que el TACRC ha dejado claro el campo de juego con el que se cuenta. Tener certeza sobre ese punto es crucial para evitar conflictos o, en su caso, para que los que puedan suscitarse reciban una interpretación favorable al concierto social. Y así, ha establecido los requisitos y características que permiten ese deslinde⁴⁶: a) la legislación de las comunidades autónomas ha de producirse dentro de su ámbito competencial. Esta afirmación, aunque parezca una obviedad, está repleta de aristas en nuestro sistema de distribución competencial caracterizado por el entrecruzamiento constante de títulos competenciales de diverso alcance; b) los instrumentos no contractuales deben regularse por norma con rango de ley y desarrollo reglamentario (algo que, actualmente no se produce en todos los casos); c) las condiciones han de venir previamente delimitadas por el poder adjudicador; d) inexistencia de selección, de suerte que se procede a la admisión de todos los que cumplan los requisitos previamente fijados, sin límites ni cuotas; e) publicidad suficiente; f) respeto a los principios de transparencia y no discriminación.

4. Reflexión final: la pertinencia de una interpretación integradora y basada en el mejor cumplimiento y calidad de la prestación

A nuestro juicio, la recurrente idea de que los conciertos sociales constituyen una excepción al régimen de contratos del sector público no se plantea en términos

44. RRTACRC núm. 144/2025, FJ 4º; 214/2025, FJ 5º.

45. RTACRC núm. 214/2025:30.

46. RRTACRC núm. 144/2025, FJ 4º; 214/2025, FJ 5º.

adecuados porque viene a contraponer ambos instrumentos, haciendo de este último la regla general que se recorta con exclusiones (servicios no incluidos en el ámbito de la Directiva) o con matizaciones (contratos susceptibles de reserva). Y, sin perjuicio de la conocida *vis expansiva* de los contratos públicos, creemos que el planteamiento puede ser otro.

El legislador español traspuso las Directivas en una ley reglamentista e intrincada, con discordancias internas y perfectible en muchos aspectos. Este es uno de ellos, como demuestra el hecho de que se haya desaprovechado la oportunidad que permitía el “régimen simplificado” (arts. 74 a 77 Directiva 2014/24/UE), por poner un ejemplo.

La contratación pública que diseña las Directivas de cuarta generación no debe desgajarse de su adjetivación “estratégica” y su engarce con las políticas públicas de la Unión Europea⁴⁷. Ese cambio de paradigma tantas veces subrayado por la doctrina⁴⁸, trata de superar la visión de los contratos como un mero medio de abastecimiento o procura de bienes o servicios para convertirlos en un medio de intervención económica, social y política con incidencia en el comportamiento de los agentes intervinientes en el mercado⁴⁹ o, más ampliamente, en el espacio socioeconómico.

Pese a las dificultades que esta idea-fuerza está teniendo para su materialización práctica, su protagonismo es evidente desde el inicio mismo de la LCSP:

En toda contratación pública se incorporarán de manera transversal y preceptiva criterios sociales y medioambientales siempre que guarde relación con el objeto del contrato, en la convicción de que su inclusión proporciona una mejor relación calidad precio en la prestación contractual, así como una mayor y mejor eficiencia en la utilización de los fondos públicos. Igualmente se facilitará el acceso a la contratación pública de las pequeñas y medianas empresas, así como de las empresas de economía social

art. 1.3 LCSP

47. Destacadamente en su origen con la Comisión Europea, 2010.

48. Por todos, Gimeno, 2014:16; Gallego, 2017:97.

49. Gimeno, 2013:3. Moreno, 2018:6-77.

La concepción de la contratación pública no como un fin en sí misma, sino como “una potestad o herramienta jurídica al servicio de los poderes públicos para el cumplimiento efectivo de sus fines o sus políticas públicas” ya fue evidenciada tiempo atrás por el Informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón núm. 17/2008, de 21 de julio, precisamente en relación con las especialidades de contratación en Servicios Sociales, pp. 2-3.

Carácter estratégico que se pone también de manifiesto en los objetivos de la Estrategia Nacional de Contratación Pública (ENCP), entre los que se menciona “Utilizar las posibilidades de la contratación pública para apoyar políticas ambientales, sociales y de innovación” (art. 334.2 e) LCSP).

Sin embargo, el “aterrizaje” de las múltiples y contundentes previsiones legales es profundamente decepcionante. La incorporación a los contratos públicos de objetivos sociales, medioambientales y de innovación encuentra obstáculos de distinto signo que provocan que su implementación sea pobre⁵⁰, un problema no exclusivo de nuestro país⁵¹. La propia ENCP apenas pasa en este punto de frases lucidas (no necesariamente lúcidas) con poco compromiso efectivo⁵².

Es incontestable que las Administraciones Públicas cuentan con un abanico de posibilidades a la hora de elegir el cauce por el que se articula la prestación de los servicios a las personas. Pero en ese marco de indiferencia jurídica relativa que comporta la discrecionalidad, la decisión siempre está acotada por una serie de fronteras que se erigen en sus elementos de control:

Por un lado, las determinaciones de la ley (entendido el término como norma de derecho positivo). En este sentido se ha comprobado cómo el recurso a determinados instrumentos exige el respeto a sus límites. Sin embargo, las normas en este caso son fuente inagotable de confusión por un manejo impreciso de los conceptos y/o

50. Se han distinguido tres grados en la vertiente social de la contratación pública (Rodríguez y Sanjurjo, 2018:296): a) contenido social mínimo de los contratos (consistente en el cumplimiento de la normativa social sectorial aplicable al contrato); b) utilización de la contratación pública como instrumento de la política social; y c) la contratación pública como medio de política social. Hasta el momento estos dos últimos estratos apenas se atisban en la actividad pública contractual.

Las causas de los escasos resultados son diversas y exceden las limitaciones de este trabajo. Trata estas cuestiones, Burzaco, 2022:73-95.

51. Así se pone de manifiesto en el informe de Comisión Europea “Aplicación y mejoras prácticas de las políticas nacionales de contratación pública en el mercado interior”. COM (2021) 245 final. 20 de mayo de 2021, particularmente, pp. 9-12. Con anterioridad, denuncia este mismo problema, Resolución del Parlamento Europeo de 4 de octubre de 2018 sobre el paquete de medidas de la estrategia de contratación pública [2017/2278/(INI)].

Hay que aclarar que las adjetivaciones que se añaden a la contratación estratégica tienen dispar desarrollo. En este sentido el Plan de Acción para la Economía Social de la Comisión Europea señalaba que un porcentaje importante de los contratos se basan en el precio y la compra pública socialmente responsable está menos desarrollada y es menos conocida que la compra pública verde. Comisión Europea, 2021:9-10.

52. La ENCP 2023-2026 fue aprobada por Acuerdo del Pleno de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación de 28 de diciembre de 2022 y está disponible en la Plataforma de Contratos del Estado. Blanco (2023) critica duramente la Estrategia Nacional, señalando que su elaboración fue caótica (algo duramente criticado en foros por representantes de las CCAA cuya participación en la elaboración del texto fue limitada) y su contenido de escaso alcance práctico.

de la naturaleza de los instrumentos a utilizar. Pero también porque nuestro modelo constitucional propicia un constante entrecruzamiento de títulos competenciales –contratación pública, asistencia social, o cualesquiera otros que puedan también proyectarse según el sector de actividad⁵³–, interpretados en ocasiones por el TC de modo escasamente clarificador⁵⁴.

Por otro, los “hechos determinantes”, que permiten verificar la cabal subsunción del instrumento elegido a las circunstancias de hecho reales. Y en este punto es incontestable que el tercer sector está dando cobertura a necesidades sociales no atendidas o prestadas insuficientemente por las Administraciones Públicas, realidad que no puede desconocerse en la elección del medio más adecuado para prestar el correspondiente servicio. En este contexto, encontramos normas que aportan un prisma complementario al de la mera fórmula de gestión, viendo en los conciertos una manera de relacionarse con el tercer sector de acción social⁵⁵. Línea que resulta coherente con la Recomendación del Consejo de 27 de noviembre de 2023 sobre el desarrollo de condiciones marco para la economía social⁵⁶.

53. Esta situación se agudiza cuando entran en liza títulos competenciales transversales de indudable amplitud, singularmente el art. 149.1.1 CE que atribuye en exclusiva al Estado “la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”. Precisamente este apartado sirvió de base para estimar el recurso de casación y declarando el derecho de Ilunion (recurrente en el proceso) a ser inscrita en el Registro de Centros Especiales de Empleo de Galicia. La normativa gallega (dictada con base en el título sobre asistencia social) permitía la inscripción como centro especial sin ánimo de lucro a aquellas entidades que tuvieran determinadas formas jurídicas, no estando entre ellas la sociedad anónima. El TS entendió que la normativa estatal posterior a la gallega sobre derechos de personas con discapacidad habilitaba el registro de la recurrente (Ilunion), resultando así que el decreto gallego quedara desplazado por la norma básica estatal dictada con base en el art. 149.1.1ª CE (art. 43.4º TR de la Ley general de derechos de personas con discapacidad, modificado por la DF 14ª LCSP). STS núm. 727/2023, de 1 de junio, en especial FJ 6º.

54. En este punto véase la interesante reflexión y propuesta de Leñero, 2022:194-195.

55. Preámbulo Ley foral 13/2017, en su Preámbulo, introduce esta visión que también conviene tener presente cuando reconoce que “más allá de una fórmula de gestión alternativa” lo que se establece “es una forma de relación entre las Administraciones Públicas y las entidades de iniciativa social, que no es estrictamente nueva (...) pero que se había perdido en un proceso de mercantilización de la gestión indirecta de los servicios públicos en este ámbito”.

56. De acuerdo con el apartado sobre “Inclusión social”, punto 6 de dicha Recomendación, “Teniendo en cuenta los diferentes contextos nacionales, se recomienda que los Estados miembros reconozcan y apoyen el papel de la economía social en la oferta de servicios sociales y asistenciales y viviendas accesibles y de alta calidad, teniendo en cuenta también a los grupos desfavorecidos, en estrecha colaboración con servicios sociales disponibles públicamente.

Por ejemplo, mediante:

- a) la colaboración con entidades de la economía social dentro de sus respectivos ámbitos de actuación a la hora de establecer y prestar servicios de interés general;

Y finalmente, la coherencia con los principios generales del Derecho, aspecto singularmente trascendental en este punto. No es casual que, sean o no contractuales, los instrumentos de gestión de servicios sociales diseñados en las leyes recojan amplios listados de principios, muchos de ellos relacionados con la calidad del servicio, su continuidad, el cuidado de los usuarios... porque, como se recuerda, los servicios a las personas están ligados a los derechos y dignidad de los ciudadanos, que, muchas veces, pertenecen a grupos vulnerables o en riesgo de exclusión social. Si, como se ha dicho, la lógica del mercado debe ceder a la de la solidaridad⁵⁷, los principios ligados a esta deben colocarse en primer plano, evitando que reglas más propias del mercado competitivo terminen imponiéndose. No podemos olvidar que determinadas prácticas (vivas precisamente en contratos de servicios) han provocado efectos muy perniciosos⁵⁸. Por lo demás, la concurrencia competitiva que se da en las licitaciones públicas da, muchas veces, una imagen engañosa y las cifras lo demuestran⁵⁹.

En este contexto contractual la doctrina reivindica el principio de buena Administración y su valor como “guía para los gestores públicos en la toma de decisiones”⁶⁰, habilitando un acotamiento de la discrecionalidad⁶¹. Empleando la preciosa frase con la que Tornos (2008) tituló uno de sus trabajos, “el principio de buena Administración o el intento de dotar de alma a la Administración Pública”.

Por mandato constitucional, “la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales” (art. 103.1 CE). Y el foco de tales intereses no puede ser otro que los ciudadanos y la mejora de su calidad de vida. Como acertadamente se

b) la implicación de las entidades de la economía social en el diseño y la prestación de servicios sociales y asistenciales centrados en las personas, incluidas las personas de edad avanzada, como destaca la Estrategia Europea de Cuidados;

c) la colaboración con las entidades de la economía social para diseñar y prestar cuidados y apoyo a los niños y los jóvenes, incluidos los niños de grupos desfavorecidos, en consonancia con la Garantía Infantil Europea establecida por la Recomendación (UE) 2021/1004 del Consejo y la Estrategia de la Unión sobre los Derechos del Niño”.

57. Bernal, 2024:3202.

58. Nos referimos concretamente a bajas en las ofertas económicas de las licitaciones hasta límites que ponían en riesgo el incumplimiento del propio contrato o comportaban una rebaja en los derechos sociales de los trabajadores. Los contratos de servicios de limpieza o de seguridad han sido singularmente afectados por este tipo de prácticas de “dumping social”.

59. En efecto, las cifras de la contratación pública en los contratos de servicios en 2024 arrojan una media de participantes de 2,81 y una mediana de 2. OIRESCON, 2025:131. En las páginas siguientes pueden consultarse las cifras por nivel territorial.

60. Ponce, 2014:36.

61. Ponce, 2016:57-84.

ha subrayado, debemos pasar de un modelo de gestión reactiva basado en estructuras profundamente burocratizadas, hacia otro de mejora continua de los servicios, “trascender del *cómo se hacen las cosas al para quién*”⁶². El aseguramiento de un nivel óptimo en la prestación de servicios a la ciudadanía pasa inevitablemente por mecanismos de colaboración público-privada⁶³: en tal sentido el viejo dilema entre ambas esferas (pública y privada) carece ya de sentido porque tampoco la consecución del interés general es exclusiva de las Administraciones Públicas. Como se recuerda desde la doctrina “la participación de la sociedad civil y empresarial es imprescindible para cumplir los fines constitucionales”⁶⁴.

Esta reflexión cobra especial sentido en el ámbito de los servicios a las personas (singularmente los servicios sociales), donde algunos de los mecanismos de colaboración público-privada (el concierto social lo es) aportan el “alma” que necesitan los colectivos a los que se dirigen. Entre otras cosas, porque, en contextos de crisis y de incremento del número de personas que sufren pobreza o están en riesgo de exclusión social⁶⁵, las entidades que los prestan en régimen de concierto estaban ahí antes que la propia Administración.

No podemos olvidar que de los veinte ámbitos que incluye el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales (2021), la mitad pertenecen a la “Protección e inclusión social”⁶⁶. Un plan que se abre con la siguiente frase: “El concepto de una Europa social fuerte se basa en las personas y en su bienestar”.

62. Palacín, 2025:85.

63. Gimeno, 2018:15.

64. Gimeno, 2024:197.

65. Nos remitimos a las desoladoras cifras del Informe AROPE (European Anti-Poverty Network, 2024).

66. De los restantes, cuatro se enmarcan en la “igualdad de oportunidades y acceso al mercado de trabajo” y seis a condiciones de trabajo justas”.

Bibliografía

- Álvarez Fernández, Mónica (2021). El concierto social como fórmula alternativa (y no contractual) para la gestión indirecta de los servicios sociales públicos, *Ius et Veritas* (62), 14-36. <https://doi.org/10.18800/iusetveritas.202101.001>
- Bernal Blay, Miguel Ángel (2024). La contratación de los servicios a las personas. En: Eduardo Gamero Casado y Isabel Gallego Córcoles, (Dir.), *Tratado de contratos del sector público* (2ª ed., T. 3, pp. 3179-3312). Tirant lo Blanch, Valencia.
- Blanco López, Francisco (13 de abril de 2023). La decepcionante Estrategia Nacional de Contratación Pública, *Observatorio de Contratación Pública*.
<https://www.obcp.es/opiniones/la-decepcionante-estrategia-nacional-de-contratacion-publica>
- Burzaco Samper, María (2019). Concurrencia competitiva, igualdad entre licitadores y discriminación positiva en las reservas de contratos: un análisis desde los conflictos, *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa* (35), 169-212. <https://turia.uv.es/index.php/juridicaciriec/article/view/15933>
- Burzaco Samper, María (2022). Contratación pública estratégica: obstáculos para su implementación y alguna propuesta de mejora. En: Enrique Ortega Burgos, Federico Pastor Ruiz, (Dirs.), Manuel García Villarrubia, (Coord.), *Administrativo 2022* (pp. 73-95). Tirant lo Blanch, Valencia.
- Casas Avilés, Álvaro (2023). Acción social concertada: ¿son realmente los conciertos sociales instrumentos no contractuales? Extremadura y otras normativas autonómicas, *Boletín Digital Contencioso* (34), 49-76.
- Castillo Abella, Jorge (10 de mayo de 2023). Las decisiones ASADE del TJUE como punto de inflexión en la prestación de servicios sociales en España: cuando la acción concertada (casi siempre) es un contrato público. *Blog Universidad Autónoma de Madrid/Instituto de Derecho y Gobierno Local*.
<https://www.idluam.org/blog/las-decisiones-asade-del-tjue-como-punto-de-inflexion-en-la-prestacion-de-servicios-sociales-en-espana-cuando-la-accion-concertada-casi-siempre-es-un-contrato-publico/>
- Comisión Europea (2004). *Libro Blanco sobre los servicios de interés general*. COM (2004) 374 final, de 12 de mayo de 2004.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0374>

- Comisión Europea (2006). *Aplicación del programa comunitario de Lisboa. Servicios sociales de interés general en la Unión Europea*. COM (2006) 177 final, de 26 de abril de 2006.
- Comisión Europea (2011). *Un marco de calidad para los servicios de interés general en Europa*. COM (2011) 900 final, de 20 de diciembre de 2011.
- Comisión Europea (2010). *Europa 2020: una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*. COM (2010) 2020 final, de 3 de marzo de 2010.
- Comisión Europea (2021). *Building an economy that works for people: an action plan for the social economy*. <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1537&langId=es>
- Confederación Autismo España (2025). *Regulación autonómica del concierto social para la gestión de servicios sociales. Análisis comparado y recomendaciones generales*, (02/25).
https://autismo.org.es/wp-content/uploads/2025/04/012025_AC_ConciertoSocial.pdf
- Consejo Consultivo de Andalucía (2018). *Proyecto de Decreto por el que se regula la prestación de los Servicios Sociales a través de la figura del Concierto Social en la Comunidad Autónoma de Andalucía* (Dictamen núm. 58/2018). Disponible en: <https://server.knosys.es/ccandalucia>
- Consejo de la Unión Europea (2023). Recomendación de 27 de noviembre de 2023 sobre el desarrollo de condiciones marco para la economía social, (DOUE núm. C/2023/1344), de 29 de noviembre de 2023.
- Darnaculleta Gardella, Maria Mercè (2022). La colaboración público-privada en el ámbito de los servicios sociales. En: Maria Mercè Darnaculleta Gardella, Jorge García-Andrade Gómez, Rosario Leñero Bohórquez y María Amparo Salvador Armendáriz, *La colaboración público-privada en la gestión de servicios sociales* (pp. 71-132). Marcial Pons, Madrid.
- Dominguez Martín, Mónica (2020). La acción concertada de los servicios a las personas en la Ley de Contratos del sector público y en la legislación autonómica: ¿instrumentos no contractuales para la prestación de servicios públicos destinados a satisfacer necesidades de carácter social? En: Leopoldo Tolivar Alas y Miriam Cueto Pérez, (Dir.), *La prestación de servicios socio-sanitarios* (pp. 47-75). Tirant lo Blanch, Valencia.
- European Antipoverti-Network (2024). *El Estado de la pobreza en las comunidades autónomas. Pobreza y Territorio. Comunidades Autónomas y Unión Europea*. <https://www.eapn.es/estadodepobreza/ARCHIVO/documentos/informe-ARPE-2024-Comunidades-autonomas-Union-Europea.pdf>

- Gallego Córcoles, María Isabel (2017). La integración de cláusulas sociales, ambientales y de innovación en la contratación pública, *Documentación Administrativa* (4), 92-113. <https://doi.org/10.24965/da.v0i4.10497>
- Garrido Juncal, Andrea (2017). Las nuevas formas de gestión de los servicios sociales: elementos para un debate, *Revista Catalana de Dret Públic* (55), 84-100. <https://doi.org/10.2436/rmdp.i55.2017.3007>
- Gimeno Feliú, José María (2013). Las nuevas Directivas -cuarta generación- en materia de contratación pública. Hacia una estrategia eficiente de compra pública, *Revista Española de Derecho Administrativo* (159).
- Gimeno Feliú, José María (2014). *El nuevo paquete legislativo comunitario sobre contratación pública. De la burocracia a la estrategia*, Thomson Aranzadi/Ministerio de Economía y Competitividad/Universidad de Zaragoza, Cizur Menor (Navarra).
- Gimeno Feliú, José María (2015). La codificación de la contratación pública mediante el derecho pretoriano derivado de la jurisprudencia del TJUE, *Revista Española de Derecho Administrativo* (172), 81-122.
- Gimeno Feliú, José María (2018). La colaboración público-privada en el ámbito de los servicios sociales y sanitarios dirigidos a las personas. Condicionantes europeos y constitucionales, *Revista Aragonesa de Administración Pública* (52), 12-65.
- Gimeno Feliú, José María (2024). Por una mejor colaboración público-privada al servicio de la ciudadanía, *Cuadernos de Derecho Regulatorio* (2), 197-200. https://doi.org/10.37417/cudere/vol_2_2024_2695
- Gimeno Feliú, José María (2025). El nuevo marco jurídico de la provisión de servicios de atención a la persona. En: Andrea Garrido Juncal; María Victoria Fornés Fernández & Josep Ramon Fuentes i Gasó, (Eds.), *La acción concertada social y las fórmulas no contractuales en la provisión de servicios de atención a la persona* (pp. 59-98). Tirant lo Blanch, Valencia. <https://open.tirant.com/cloudLibrary/ebook/show/9791370102531?showPage=59>
- Lazo Vitoria, Ximena (2019). Un cambio de rumbo en la prestación de los servicios sociales en Asturias, *Revista Jurídica de Asturias* (42), 73-88. <https://reunido.uniovi.es/index.php/RJA/article/view/14128>
- Lazo Vitoria, Ximena (2022). Fórmulas de gestión indirectas (contractuales y no contractuales) en la nueva Ley 12/2022, de 21 de diciembre, de servicios sociales de la Comunidad de Madrid. Primera regulación legal del “concierto social” en Madrid, *Revista Administración & Ciudadanía* 17(2), 299-306. <https://doi.org/10.36402/ac.v17i2.5067>

- Lazo Vitoria, Ximena (2023). Prestación de servicios a las personas: ¿concierto social o contrato?, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* 20, 31-46. <https://doi.org/10.24965/reala.11211>
- Leñero Bohórquez, Rosario (2022). La naturaleza jurídica de la acción concertada como modalidad de gestión de los servicios a las personas. En: Maria Mercè Darnaculleta Gardella, Jorge García-Andrade Gómez, María Rosario Leñero Bohórquez y María Amparo Salvador Armendáriz, *La colaboración público-privada en la gestión de servicios sociales* (pp. 135-195). Marcial Pons, Madrid.
- López-Veiga Brea, Jorge (2017). A contratación pública de servizos ás persoas tras a aprobación das directivas europeas de cuarta xeración. Un novo horizonte nas políticas sociais autonómicas, *Revista Galega de Administración Pública* (53), 441-463.
- Manent Alonso, Luis (2023). La acción concertada en servicios sociales tras la doctrina ASADE: del desconcierto a la incertidumbre, *Revista Administración & Ciudadanía* 18(2), 183-205. <https://doi.org/10.36402/ac.v18i2.5176>
- Martín Egaña, Arantza (2025). Los servicios a las personas: la adjudicación directa como alternativa al concierto social, *Gabilex* (25), 15-113.
- Mesa Muñoz, Nuria, Berdión Moro, Rocío & Rodrigo Gutiérrez de la Cámara, Paloma (2025). *Regulación autonómica del concierto social para la gestión de servicios sociales. Análisis comparado y recomendaciones generales*. Confederación Autismo España/Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030.
- Moreno Molina, José Antonio (2018). *Hacia una compra pública responsable y sostenible. Novedades principales de la Ley de contratos del sector público 9/2017*. Tirant lo Blanch, Valencia.
- Núñez Lozano, María del Carmen (2018). INFORME: El concierto social para la prestación de los servicios sociales: Crónica de su reconducción a la legislación de contratos, *Revista Andaluza de Administración Pública* (101), 495-506. <https://doi.org/10.46735/raap.n101.725>
- Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIRESCON) (2022). *Estrategia Nacional de Contratación Pública 2023-2026*. Aprobada por Acuerdo del Pleno de OIRESCON de 28 de diciembre de 2022. <https://www.hacienda.gob.es/RSC/OIReScon/normativa/acuerdo-aprobacion-encp-28-12-22.pdf>
- Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIRESCON) (2025). I. *Las cifras de la contratación pública en 2024*. <https://www.hacienda.gob.es/rsc/oirescon/informe-anual-supervision-2025/ias2025-modulo1.pdf>

- Rodríguez Castaño, Antonio Ramón y Sanjurjo González, Carmen (2018). La contratación pública desde la perspectiva social, *Revista Española de Control Externo* 20(60), 295-310.
- Palacín Sáenz, Bernabé (2025). Estrategia social en las compras públicas. Un camino hacia la sostenibilidad y, por tanto, hacia la eficiente utilización de los fondos públicos, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* (23), 81-98. <https://doi.org/10.24965/real.11473>
- Parlamento Europeo, Consejo de la Unión Europea & Comisión Europea (2021). *Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales*. https://commission.europa.eu/document/download/e03c60e7-4139-430b-9216-3340f7c73c20_es?filename=social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_es.pdf
- Pizarro Nevado, Rafael (2020). El concierto social para la prestación de la Atención Infantil Temprana en Andalucía, *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica* (14), 88-103. <https://doi.org/10.24965/real.i14.10861>
- Ponce Solé, Juli (2014). Ciencias sociales, Derecho Administrativo y buena gestión pública. De la lucha contra las inmunidades del poder a la batalla por un buen gobierno y una buena administración mediante un diálogo fructífero, *Gestión y análisis de políticas públicas* (11), 23-42. <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i11.10176>
- Ponce Solé, Juli (2016). La discrecionalidad no puede ser arbitrariedad y debe ser buena administración, *Revista Española de Derecho Administrativo* 175, 57-84.
- Tornos Mas, Joaquín (2008). El principio de buena administración o el intento de dotar de alma a la Administración Pública. En: Iñaki Aguirreazkuenaga Zigorraga, (Col.), *Derechos fundamentales y otros estudios: en homenaje al Prof. Dr. Lorenzo Martín-Retortillo*, (Vol. 1, pp. 629-642). El Justicia de Aragón, Zaragoza.

Jurisprudencia y doctrina administrativa

Tribunal de Justicia de la Unión Europea

- STJUE (Sala Primera) de 11 de julio de 2013. Asunto C-57/12. Fédération des maisons de repos privées de Belgique (Femarbel) ASBL y Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale. ECLI:EU:C:2013:517.
- STJUE de 17 de junio de 1997. Asunto C-70/95. Sodemare SA, Anni Azzurri Holding Spa y Anni Azzurri Rezzato Srl contra Regione Lombardia. ECLI:EU:C:1997:301.

- STJUE (Sala Quinta) de 11 de diciembre de 2014. Asunto C-113/13. Azienda sanitaria locale n.º 5 Spezzino y otros contra San Lorenzo Soc. coop. sociale y Croce Verde Cogema cooperativa sociale Onlus. ECLI:EU:C:2014:2440.
- STJUE (Sala Quinta) de 28 de enero de 2016. Asunto C-50/14. Consorzio Artigiano Servizio Taxi e Autonoleggio (CASTA) y otros contra Azienda sanitaria locale di Ciriè, Chivasso e Ivrea (ASL TO4) y Regione Piemonte. ECLI:EU:C:2016:56.
- STJUE (Sala Quinta) de 2 de junio de 2016. Asunto C-410714. Dr. Falk Pharma GmbH contra DAK-Gesundheit. Petición de decisión prejudicial planteada por el Oberlandesgericht Düsseldorf. ECLI:EU:C:2016:399.
- STJUE (Sala Tercera) de 1 de marzo de 2018. Asunto C-9/17. Maria Tirkkonen. ECLI:EU:C:2018:142.
- STJUE (Sala Cuarta), de 14 de julio de 2022. Asunto C-436/20. Asociación Estatal de Entidades de Servicios de Atención a Domicilio (ASADE) y Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas (Comunidad Valenciana) (ASADE I). ECLI:EU:C: 2022:559.
- ATJUE (Sala Novena), de 31 de marzo de 2023. Asunto C-676/2. ASADE y Consejería de Sanidad de la Diputación General de Aragón (ASADE II). ECLI:EU:C:2023:289.

Tribunal Supremo

- STS (Sala 3ª, Sección 3ª) núm. 727/2023, de 23 de junio de 2023; recurso núm. 3191/2021. ECLI:ES:TS:2023:2758.

Tribunales Superiores de Justicia

- STSJ Aragón (Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 1ª) núm. 65/2024, de 12 de febrero de 2024; recurso núm. 280/2017. ECLI:ES:TSJAR:2024:170.
- STSJ Comunidad Valenciana (Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 4ª) núm. 339/2023, de 29 de junio de 2023; recurso núm. 170/2018. ECLI:ES:TS-JCV:2023:3783.
- STSJ Comunidad Valenciana (Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 4ª) núm. 342/2023, de 30 de junio de 2023; recurso núm. 169/2018. ECLI:ES:TS-JCV:2023:7451.

- STSJ Comunidad Valenciana (Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 4ª) núm. 352/2023, de 30 de junio de 2023; recurso núm. 224/2019. ECLI:ES:TS-JCV:2023:3781.
- STSJ Comunidad Valenciana (Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 4ª) núm. 353/2023, de 30 de junio de 2023; recurso núm. 302/2018. ECLI:ES:TS-JCV:2023:3782.
- STSJ Comunidad Valenciana (Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 4ª) núm. 354/2023, de 30 de junio de 2023; recurso núm. 171/2019. ECLI:ES:TS-JCV:2023:3780.

Órganos de Recursos Contractuales

- Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales. Resolución 214/2025, de 20 de febrero de 2025; recurso núm. 1305/2024.
[https://www.hacienda.gob.es/tacrc/resoluciones/a%C3%B1o%202025/recurso%201305-2024%20ib%2081-2024%20\(res%20214\)%2020-02-2025.pdf](https://www.hacienda.gob.es/tacrc/resoluciones/a%C3%B1o%202025/recurso%201305-2024%20ib%2081-2024%20(res%20214)%2020-02-2025.pdf)
- Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales. Resolución 144/2025, de 31 de enero de 2025; recurso núm. 1312/2024.
<https://www.hacienda.gob.es/TACRC/Resoluciones/A%C3%B1o%202025/Recurso%201312-2024%20CLM%2098-2024%20%28Res%20144%29%2031-01-2025.pdf>
- Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Galicia. Resolución 107/2024, de 19 de julio de 2024; recurso núm. 91/2024.

Juntas Consultivas de Contratación Administrativa

- Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón. Informe 17/2008, de 21 de julio. Asunto: “Especialidades de contratación en Servicios Sociales: Convenios de financiación”.
https://www.aragon.es/documents/20127/674325/INFORME17_2008.pdf/f6ef3338-3566-3cc8-a5b1-42c7684a96f8