

## Capítulo II. EL CONCIERTO SOCIAL EN LA LEGISLACIÓN ANDALUZA DE SERVICIOS SOCIALES

Rafael Pizarro Nevado<sup>27</sup>

### 1. MODOS DE PROVISIÓN DE SERVICIOS SOCIALES EN ANDALUCÍA

#### 1.1 El Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía

El Estatuto de Autonomía para Andalucía garantiza el derecho de todos a acceder en condiciones de igualdad a las prestaciones de un sistema público de servicios sociales<sup>28</sup> (artículo 23), elevando a la categoría de derecho subjetivo el acceso a un conjunto de recursos y servicios que garantizan las Administraciones Públicas<sup>29</sup>. En una primera etapa ese conjunto fue el desarrollado en cumplimiento de la Ley 2/1988, de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía. La vigente Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía (en lo sucesivo LSSA) ha definido el Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía como “el conjunto de servicios, recursos y prestaciones de las Administraciones

---

<sup>27</sup> Proyecto de investigación PGC2018-093760-B-I00, financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (MCIU), la Agencia Estatal de Investigación (AEI) y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER, UE).

<sup>28</sup> Para la atención adecuada e integral de las necesidades personales y sociales básicas de los ciudadanos la legislación andaluza ha configurado el derecho a las prestaciones esenciales del sistema como un derecho subjetivo de ciudadanía, exigible ante las Administraciones Públicas que ostentan las competencias en la gestión y provisión. La Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía es, en cierto modo, tributaria de aquella concepción que aprecia una doble naturaleza, objetiva y subjetiva, en los derechos fundamentales. Sobre esta cuestión vid. GALLEGO ANABITARTE, A., *Derechos fundamentales y garantías institucionales: Análisis doctrinal y jurisprudencial (derecho a la educación, autonomía local y opinión pública)*, Civitas, Madrid, 1994. En este caso se observa el reconocimiento de la vertiente objetiva de ese derecho, por cuanto se obliga a los poderes públicos a actuar positivamente para su satisfacción.

<sup>29</sup> El Estatuto de Autonomía de Andalucía identifica dos colectivos que merecen una especial atención, las personas en situación de dependencia y las personas con discapacidad (artículo 24), a las que se reconoce el “derecho a acceder, en los términos que establezca la ley, a las ayudas, prestaciones y servicios de calidad con garantía pública necesarios para su desarrollo personal y social”.

Públicas de Andalucía orientados a garantizar el derecho de todas las personas en Andalucía a la protección social, la promoción social y la prevención, en los términos recogidos en el Estatuto de Autonomía para Andalucía, en esta ley y en el resto de la normativa vigente en la materia” (artículo 24.1 de la LSSA). La definición de los servicios y prestaciones ofrecidas, de su alcance y de las condiciones requeridas para acceder a los mismos se debe regular en el Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía, que debe aprobar el Consejo de Gobierno (artículo 41 de la LSSA).

Las prestaciones del Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales tienen atribuida la consideración de servicio público (artículo 41.6 de la LSSA) y para su provisión la Administración de la Comunidad Autónoma y las corporaciones locales han desarrollado una red integrada de centros y servicios de responsabilidad y control público en la que la colaboración de entidades privadas juega un papel fundamental. En efecto, el Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía incluye, junto a los servicios, recursos y prestaciones de titularidad pública, los que prestan entidades privadas que ofrecen sus servicios a la ciudadanía bajo cualquier forma de contrato con la Administración de la Junta de Andalucía, con las Entidades Locales o con cualquiera de sus entes instrumentales (artículos 44 y 100 de la LSSA). En consecuencia, los centros y servicios sociales pueden clasificarse atendiendo a su titularidad jurídica y al origen y carácter de sus recursos. Hay centros privados, que funcionan en régimen de mercado<sup>30</sup>, centros públicos y centros privados concertados para la prestación de los servicios del Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales. Estos últimos se insertan en el sistema público con la cobertura de distintas fórmulas contractuales sin que por ello se vea afectado el carácter público del servicio, puesto que su titularidad sigue siendo pública<sup>31</sup>.

Como es sabido, la elección de la forma de gestión del servicio público entra dentro de la potestad de autoorganización de los poderes públicos, a los que se reconoce una amplia libertad de configuración siempre que se respeten las exigencias derivadas de la propia configuración del servicio, en este caso los principios de universalidad, igualdad

---

<sup>30</sup> El título IV de la LSSA, que regula la “iniciativa privada y social”, contempla distintas formas de prestación de servicios sociales. Aunque presta una atención especial al concierto social y a otras fórmulas de participación de la iniciativa privada en la provisión de los servicios sociales por la Administraciones Públicas, como es lógico, también se regula la actividad privada en el sector. Son centros o establecimientos de servicios sociales creados y explotados por personas físicas o jurídicas de naturaleza privada, con o sin ánimo de lucro, en el ejercicio de su libertad de empresa (artículo 98.1 de la LSSA). Los mismos sujetos pueden también gestionar servicios y prestaciones de esa naturaleza. En ambos casos deben hacerlo respetando las condiciones fijadas en la LSSA y las restantes disposiciones reguladoras de servicios sociales, entre las que destaca el régimen de autorización (artículo 83.1 de la LSSA), comunicación (artículo 83.4) o inscripción en el Registro de Entidades, Centros y Servicios Sociales (artículo 86). Además, el artículo 98.2 de la Ley prohíbe la creación de “centros o servicios reservados o que desempeñen funciones reservadas exclusivamente a la iniciativa pública”.

<sup>31</sup> El Tribunal Constitucional ha indicado las condiciones que deben darse para que el servicio público siga siendo reconocible aun cuando en su provisión haya una intensa colaboración de entidades privadas: preservación de la titularidad pública del servicio también en los casos de externalización del servicio; definición de las prestaciones a las que tienen derecho los ciudadanos por parte de los poderes públicos; financiación a través de fondos públicos; y garantía de los adecuados niveles de calidad, atención y derechos de los usuarios (STC 84/2015, de 30 de abril).

de acceso, equidad, continuidad en la prestación, transparencia y calidad (artículo 25 de la LSSA). No obstante, el legislador impone ciertas reglas que modulan la libertad de configuración de las Administraciones competentes. En el caso de Andalucía, el apartado primero del artículo 100 de la LSSA prevé que la prestación de los servicios del Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía se organice “a través de las siguientes fórmulas: gestión directa, régimen de concierto social previsto en esta ley y gestión indirecta en el marco de la normativa de contratación del sector público, garantizando, en todo caso, los principios de igualdad y no discriminación, publicidad y transparencia”; pero, a continuación, el legislador andaluz concede una clara preferencia al concierto social, puesto que solo permite recurrir a otros mecanismos de gestión indirecta (contratos del sector público y convenios con entidades de iniciativa social con experiencia acreditada) cuando no sea posible la utilización del concierto social (artículos 108 y 110).

Por todo ello es preciso analizar con detalle la regulación del concierto social en Andalucía y su configuración en los expedientes de contratación que hasta la fecha se han desarrollado. Con carácter previo resulta útil determinar los límites que impone al legislador andaluz en la configuración de los modos de gestión indirecta de los servicios sociales el Derecho europeo y español sobre contratos del sector público. Solo así puede valorarse correctamente si la regulación que se estudia los respeta.

## **1.2 La gestión indirecta de servicios sociales a la luz de la legislación europea y española sobre contratos del sector público**

Como declara la jurisprudencia constitucional, la configuración que hagan las comunidades autónomas de los mecanismos de gestión indirecta está condicionada por la legislación española y europea sobre contratación del sector público (STC 84/2015, de 30 de abril)<sup>32</sup>. No obstante, esa regla debe modularse cuando se aplica a los servicios sociales, porque también de acuerdo con el Derecho europeo estos servicios no se someten al régimen general de contratos del sector público. Por el contrario, se considera que la forma de organizar la prestación de servicios sociales entra dentro de potestad de autoorganización de los Estados miembros, que no deben sentirse limitados por la lógica de mercado. Desde el punto de vista del Derecho de la UE, los servicios sociales tienen la consideración

---

<sup>32</sup> Sobre el impacto de las directivas de contratos en la tipificación contractual de las formas de gestión indirecta que hace la legislación española vid. GIMENO FELIÚ, J.M., “La contratación pública en los contratos sanitarios y sociales”, en el blog del *Observatorio de Contratación Pública*, 2015 [<http://www.obcp.es/>, fecha de consulta: 1 de julio de 2019]; LÓPEZ-VEIGA BREA, J., “La contratación pública de servicios a las personas tras la aprobación de las directivas europeas de cuarta generación. Un nuevo horizonte en las políticas sociales autonómicas”, *Revista Galega de Administración Pública* nº 63 (2017), pp. 441-463; DOMÍNGUEZ MARTÍN, M., “Impacto de las directivas de contratos y de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público sobre la contratación en el ámbito sanitario”, *Homenaje al Profesor Ángel Menéndez Rexach*, Volumen I, Thomson-Reuters Aranzadi, 2018, pp. 913-941; o, de la misma autora, “Los contratos de prestación de servicios a las personas. Repensando las formas de gestión de los servicios sanitarios públicos tras las Directivas de contratos de 2014 y la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público”, *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 50 (2019); o GARRIDO JUNCAL, A., *Los servicios sociales en el S. XXI. Nuevas tipologías y nuevas formas de prestación*, Aranzadi, Pamplona, 2020, pp. 207-214.

de servicios de interés general no económicos, constituyen actividades que satisfacen necesidades básicas de la población y en su organización y prestación priman los criterios de solidaridad y cohesión social frente al de eficiencia económica<sup>33</sup>.

### 1.2.1 Tratamiento en las directivas sobre contratación pública

Siguiendo las directrices que había marcado la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), la Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión, y la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, reconocen las peculiaridades de la gestión de este tipo de servicios<sup>34</sup>. Ambas parten de la premisa de que, por sus características específicas, los procedimientos habituales para la adjudicación de contratos públicos de servicios no son adecuados en el caso de los servicios sanitarios y sociales. Por ejemplo, el considerando 6 de la Directiva 2014/24/UE advierte que los servicios no económicos de interés general deben quedar excluidos de su ámbito de aplicación. Y en su considerando 114 se afirma que los “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”. De acuerdo con esa lógica, se reconoce a los Estados miembros una amplia discrecionalidad para elegir la forma de organizar y prestar dichos servicios, siempre que la regulación que adopten garantice una publicidad suficiente y se ajuste a los principios de transparencia y no discriminación<sup>35</sup>.

<sup>33</sup> El Protocolo núm. 26 del Tratado de Lisboa declara “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” (artículo 2). Por su parte, el TJUE ha adoptado una interpretación de los artículos 49 y 56 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea que permite justificar la inaplicación a estos servicios de las reglas europeas de contratación pública y de concurrencia en general. Vid. RODRÍGUEZ BEAS, M., “El encaje de las reglas de mercado en la gestión de los servicios sociales y sanitarios”, *La protección jurídica de la atención a las personas en materia de Servicios Sociales. Una perspectiva interdisciplinar*, Atelier, Barcelona, 2020, p. 237.

<sup>34</sup> GIMENO FELIÚ, J.M., “Las condiciones sociales en la contratación pública: posibilidades y límites”, *Anuario del Gobierno Local*, 2017, p. 49; FUENTES I GASÓ, J.R., “El règim jurídic de la provisió de serveis d’atenció a les persones a Catalunya: el concert social després de les directives europees contractació pública”, *La protecció jurídica de la atención a las personas en materia de Servicios Sociales. Una perspectiva interdisciplinar*, Atelier, Barcelona, 2020, pp. 209-210.

<sup>35</sup> En esa línea, la Directiva 2014/23/UE destaca que, “dada la importancia del contexto cultural y el carácter delicado de estos servicios, los Estados miembros deben disponer de amplia discrecionalidad para seleccionar a los prestadores de los servicios de la manera que consideren más apropiada” (considerando 54). En el mismo sentido, en el considerando 114 de la Directiva 2014/24/UE se reconoce “la importancia del contexto cultural y el carácter delicado de estos servicios”, por lo que se ofrece “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”.

Dentro de ese marco general, las directivas de contratación ofrecen a los Estados miembros distintas alternativas para organizar la provisión de servicios sociales<sup>36</sup>, como la posibilidad de gestión indirecta mediante fórmulas no contractuales (excluidas por ese motivo del ámbito de aplicación de aquellas<sup>37</sup>); el establecimiento de un régimen de contratación particular para los “servicios sociales y otros servicios específicos”<sup>38</sup>, para lo cual se fija un umbral más elevado que el aplicable a otros servicios<sup>39</sup> y se impone a los Estados unas garantías procedimentales mínimas<sup>40</sup>; o la opción de reservar a determinadas organizaciones ciertos contratos sociales<sup>41</sup>.

<sup>36</sup> Al respecto vid. GIMENO FELIÚ, “La contratación pública...”, cit.; o LÓPEZ-VEIGA BREA, “La contratación pública...”, cit.

<sup>37</sup> En ese sentido, además del considerando 6 de la Directiva 2014/24/UE ya citado, debe señalarse lo indicado en los considerandos 54 de la Directiva 2014/23/UE y 114 de la Directiva 2014/24/UE, en los que se afirma que los Estados miembros y las autoridades públicas siguen siendo libres de prestar ellos mismos estos servicios o de organizar los servicios sociales sin asignar concesiones (Directiva 2014/23/UE), ni celebrar contratos públicos (Directiva 2014/24/UE), a través, por ejemplo, de 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”.

<sup>38</sup> La Directiva 2014/24/UE se ocupa de ello en el Capítulo I del Título III, que se dedica a los regímenes de contratación particulares. Reciben ese tratamiento particular los servicios enumerados en los anexos IV de la Directiva 2014/23/UE (servicios a los que se refiere su artículo 19) y XIV de la Directiva 2014/23/UE (servicios a los que se refiere su artículo 74).

<sup>39</sup> La Directiva 2014/24/UE establece que cuando el objeto de los contratos de servicios a las personas, entre los que se incluyen ciertos servicios sociales, de salud o de educación, tengan un valor inferior a un cierto límite económico carecen de interés para los prestadores de servicios de otros Estados. El artículo 4.d) fija ese límite en 750.000 euros. A partir de dicho umbral, se afirma en el considerando 114 de la directiva, los contratos de servicios a las personas deben estar sujetos a normas de transparencia en toda la Unión. Por tanto, en la medida en que los contratos de gestión de ciertos servicios sociales no superen los 750.000 euros los Estados miembros disponen de total libertad para definir los términos de sus relaciones con las entidades prestadoras. No obstante, se advierte en el considerando 114 “a menos que haya indicios concretos de lo contrario, como en la financiación por la Unión de proyectos transfronterizos”.

<sup>40</sup> Para el caso de las concesiones de servicios sociales, el artículo 19 de la Directiva 2014/23/UE dispone que “se someterán únicamente a las obligaciones contempladas en el artículo 31, apartado 3, y en los artículos 32, 46 y 47”. También refleja bien la discrecionalidad que se reconoce a los Estados el artículo 76 de la Directiva 2014/23/UE, que establece que los Estados establecerán normas nacionales para la adjudicación de dichos contratos “a fin de garantizar que los poderes adjudicadores respetan los principios de transparencia y de igualdad de trato de los operadores económicos”. Respetando esos principios, el mismo precepto dispone que “los Estados miembros serán libres de 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”.

Si tomamos en consideración la Directiva 2014/24/UE comprobamos que su artículo 74 regula un régimen especial de adjudicación de contratos de servicios sociales y otros servicios específicos. Ese régimen es distinto del régimen general aplicable a otros contratos de servicios. La adjudicación de contratos de servicios sociales se somete a los artículos 75 y 76, que regulan un «régimen simplificado» que únicamente impone a los Estados miembros que regulen el procedimiento de contratación que respeten unas reglas básicas de publicidad y los principios enumerados en el artículo 76.

<sup>41</sup> El artículo 77 de la Directiva 2014/24/UE permite que los Estados miembros faculten a los poderes adjudicadores para reservar a determinadas organizaciones el derecho de participación en procedimientos de

### 1.2.2 Tratamiento en la Ley de Contratos del Sector Público

Como es lógico, la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP) también da respuesta a las singularidades de la gestión de los servicios sociales. Las Administraciones competentes, además de canalizarlos a través de los contratos nominados<sup>42</sup>, pueden recurrir a cualquiera de las alternativas previstas en la LCSP.

Una primera opción es la contemplada en el artículo 11.6 LCPS, que excluye del ámbito de aplicación de esa ley la prestación de servicios sociales por entidades privadas –no podía ser de otro modo– cuando esa actuación se sustente en un título que no tenga naturaleza contractual<sup>43</sup>. La regulación de instrumentos no contractuales para la prestación de servicios sociales corresponde a las comunidades autónomas, como se reconoce en la disposición adicional cuadragésima novena de la LCSP<sup>44</sup>. Así lo hizo, por ejemplo, la Comunidad Autónoma de Aragón cuando aprobó la Ley 11/2016, de 15 de diciembre, de acción concertada para la prestación a las personas de servicios de carácter social y sanitario, y

---

adjudicación de contratos públicos exclusivamente en el caso de los servicios sociales, culturales y de salud enumerados en el anexo XIV [que se adjudican conforme al capítulo I del referido título III, cuando superen el umbral de 750.000 euros, según lo previsto en el artículo 4.d)] y que lleven los códigos enumerados en el propio artículo 77. Las entidades deben cumplir las condiciones fijadas en el apartado segundo:

- a) que su objetivo sea la realización de una misión de servicio público vinculada a la prestación de los servicios indicados;
- b) que los beneficios se reinviertan con el fin de alcanzar el objetivo de la organización; en caso de que se distribuyan o redistribuyan beneficios, la distribución o redistribución deberá basarse en consideraciones 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, y
- 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.

<sup>42</sup> Vid. DOMÍNGUEZ MARTÍN, “Impacto de las directivas...”, cit.; GALLEGO CÓRCOLES, I. y GAMERO CASADO, E. (coord.), *Tratado de contratos del sector público*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018; GIMENO FELIÚ, J.M. (director), *Estudio sistemático de la Ley de Contratos del Sector Público*, Aranzadi, Pamplona, 2018; o MORENO MOLINA, J.A. y PINTOS SANTIAGO, J., *Los contratos administrativos y su aplicación: obras, suministros, servicios y concesiones de obras y servicios*, Wolters Kluwer, 2018, pp. 25-31.

<sup>43</sup> Y añade, a título ejemplificativo, que esto puede suceder, “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”.

<sup>44</sup> En la misma se dispone que lo establecido en la LCSP no obsta para que las comunidades autónomas, en el ejercicio de las competencias que tienen atribuidas, legislen articulando instrumentos no contractuales para la prestación de servicios públicos destinados a satisfacer necesidades de carácter social.

posteriormente la Comunidad Valenciana con la Ley 7/2017, de 30 de marzo, sobre acción concertada para la prestación de servicios a las personas en el ámbito sanitario. En ambos casos los acuerdos de acción concertada se configuraron como instrumentos organizativos, que carecen por tanto de naturaleza contractual (artículo 2 del Decreto-Ley del Gobierno de Aragón 1/2016, de 17 de mayo), a través de los cuales las administraciones competentes organizan la prestación de servicios sociales y sanitarios a través de los recursos disponibles pertenecientes a entidades de iniciativa social<sup>45</sup>. Son las Administraciones competentes en cada materia, como responsables de la prestación del servicio público, las que fijan su financiación, determinan qué usuarios acceden a los distintos centros y controlan que las prestaciones se desarrollen de acuerdo con lo establecido en el acuerdo. De acuerdo con esa lógica, la cantidad que perciben las entidades de iniciativa social retribuye como máximo los costes variables, fijos y permanentes de las prestaciones, garantizando la indemnidad patrimonial de la entidad prestadora, pero sin incluir beneficio industrial.

Como alternativa a esta primera opción encontramos en la LCSP otras soluciones para la gestión de servicios sociales de naturaleza contractual, que se configuran como especialidades frente al régimen ordinario de la contratación de servicios. Así, por ejemplo, el artículo 22 de la LCSP considera contratos de servicios sujetos a regulación armonizada los que tengan por objeto los servicios sociales y otros servicios específicos enumerados en el anexo IV únicamente cuando su valor estimado sea igual o superior 750.000 euros, umbral muy superior al exigido para otros contratos de servicios.

Por su parte, la disposición adicional cuadragésima séptima de la LCSP (principios aplicables a los contratos de concesión de servicios del anexo IV y a los contratos de servicios de carácter social, sanitario o educativo del anexo IV) dispone lo siguiente:

*Sin perjuicio de la aplicación de las disposiciones de esta Ley y, entre otras, de las relativas al establecimiento de las prescripciones técnicas, de las condiciones mínimas de solvencia, de los criterios de adjudicación y de las condiciones especiales de ejecución, en los procedimientos de licitación de contratos de concesión de los servicios que figuran en el anexo IV y de contratos de carácter social, sanitario o educativo también del anexo IV, los órganos de contratación velarán en todas sus fases por la necesidad de garantizar la calidad, la continuidad, la accesibilidad, la asequibilidad, la disponibilidad*

---

<sup>45</sup> Esa configuración se ha confirmado con la aprobación de la Ley 3/2019, de 18 de febrero, de servicios sociales inclusivos de la Comunidad Valenciana, en cuyo artículo 87.1 se dispone: “Los acuerdos de acción concertada son instrumentos organizativos de naturaleza no contractual a través de los cuales las administraciones competentes podrán organizar la prestación de servicios sociales por entidades de iniciativa social cuya financiación, acceso y control sean de su competencia ajustándose al procedimiento y a los requisitos que prevé esta ley y la normativa sectorial que sea aplicable”. Sobre este último inciso hay que insistir en que la regulación y la aplicación de estas fórmulas no contractuales, aunque no está limitada por lo dispuesto en la LCSP, deben respetar los principios de transparencia y no discriminación. De acuerdo con el Derecho de la UE, la preferencia que se concede a las entidades de iniciativa social solo es admisible si se cumplen los requisitos fijados por el TJUE y por la dimensión del servicio no se falsee la competencia.

*y la exhaustividad de los servicios; las necesidades específicas de las distintas categorías de usuarios, incluidos los grupos desfavorecidos y vulnerables; la implicación de los usuarios de los servicios; y la innovación en la prestación del servicio.*

*Asimismo, al establecer los criterios de adjudicación de los contratos a que se refiere esta disposición adicional, el órgano de contratación podrá referirlos a aspectos tales como: la experiencia del personal adscrito al contrato en la prestación de servicios dirigidos a sectores especialmente desfavorecidos o en la prestación de servicios de similar naturaleza en los términos establecidos en el artículo 145; la reinversión de los beneficios obtenidos en la mejora de los servicios que presta; el establecimiento de mecanismos de participación de los usuarios y de información y orientación de los mismos.*

Por último, la disposición adicional cuadragésima octava de la LCSP transpone al Derecho español la previsión del artículo 77 de la Directiva 2014/24/UE y contempla la reserva del derecho a participar en los procedimientos de licitación de ciertos contratos de servicios sociales, culturales y de salud (los que se enumeran en el Anexo IV) a determinadas organizaciones<sup>46</sup>. Lógicamente esa reserva se produce en el seno de una relación contractual y, por tanto, con “sometimiento a la LCSP de la relación negocial que ampara la prestación de los servicios a los que se refiere dicha disposición”.

Este es el marco normativo en el que deben incardinarse las regulaciones autonómicas sobre el concierto (o la acción concertada) social. Aunque hay que advertir que esa articulación no siempre se va a producir de forma sencilla, porque las comunidades autónomas redefinieron las fórmulas de prestación de los servicios sociales para adaptarlas a las directivas sobre contratación pública antes de que fueran transpuestas al Derecho español. Aprovecharon que España no adaptó la legislación de contratos del sector público en el plazo establecido para modificar sus leyes de servicios sociales, dando así respuesta en ese ámbito a la alteración experimentada por el modelo tradicional de gestión indirecta de los servicios públicos como consecuencia del efecto directo de las directivas. Unas lo hicieron configurando instrumentos de naturaleza no contractual, otras, como en el caso de Andalucía, regulando el concierto social como un contrato especial<sup>47</sup>. En este capítulo se analiza la solución adoptada en esta última Comunidad Autónoma<sup>48</sup>.

<sup>46</sup> Para ello esas organizaciones deben cumplir todas y cada una de las condiciones enumeradas en el artículo 77.2 de la Directiva 2014/24/UE y en la disposición adicional cuadragésima octava de la LCSP, que se han reproducido en la nota a pie núm. 37. Sobre los contratos reservados en materia de servicios sociales vid. RODRÍGUEZ BEAS, “El encaje...”, cit., p. 238-240..

<sup>47</sup> Tras País Vasco, Baleares, Asturias, Región de Murcia, Aragón y Galicia se reguló la figura en Andalucía. El proceso ha sido descrito por LÓPEZ-VEIGA BREA, “La contratación pública...”, cit., pp. 450-454. FUENTES I GASÓ explica la reforma en Cataluña. “El règim jurídic...”, cit., pp. 211 y ss. GARRIDO JUNCAL también se ocupó tempranamente de esta cuestión, destacando las dudas que planteaban algunas de las soluciones adoptadas por las comunidades autónomas. Vid. “Las nuevas formas de gestión de los servicios sociales: elementos para un debate”, *Revista Catalana de Dret Públic*, n  55 (2017), pp. 88-91; o *Los servicios sociales en el S. XXI*, cit., pp. 215-227.

<sup>48</sup> De la regulación en Andalucía han dado noticia CASTRO ARGÜELLES, M.A., “La nueva Ley de Servicios Sociales de Andalucía: una presentación”, *Foro: Revista de ciencias jurídicas y sociales*, vol. 19, n  2 (2016); CASTRO

## 2. EL CONCIERTO SOCIAL EN LA LEGISLACIÓN ANDALUZA

### 2.1 La preferencia por el concierto social como modo de gestión indirecta

Hasta la reciente adjudicación de los primeros conciertos sociales en Andalucía<sup>49</sup>, la gestión indirecta de servicios sociales en la comunidad autónoma se realizaba a través de convenios de colaboración y de contratos de gestión de servicio público, en las modalidades de concierto y concesión. Pero debe señalarse que, aunque la legislación vigente respeta el esquema habitual de los modos de gestión en las leyes autonómicas de servicios sociales, también ha establecido una clara preferencia a favor del concierto social, que se configura como una variedad contractual con notables particularidades frente a los contratos típicos regulados en la LCSP.

En efecto, el artículo 100.1 de la LSSA prevé que la prestación de los servicios del Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía se organice “a través de las siguientes fórmulas: gestión directa, régimen de concierto social previsto en esta ley y gestión indirecta en el marco de la normativa de contratación del sector público, garantizando, en todo caso, los principios de igualdad y no discriminación, publicidad y transparencia”. Por tanto, con la excepción de un número reducido de prestaciones que se reservan a la gestión directa (artículo 44 de la LSSA), si la Administración recurre a la gestión indirecta debe emplear en primer lugar el concierto social. Conforme a los artículos 108 y 110 de la LSSA, únicamente cabría recurrir a otros instrumentos (contratos del sector público y convenios con entidades de iniciativa social con experiencia acreditada) cuando motivadamente no sea posible la aplicación del concierto social<sup>50</sup>. El artículo 108

---

LÓPEZ, P., “El régimen jurídico administrativo de los servicios sociales en Andalucía: principales aportaciones de la nueva Ley 9/2016, de 27 de diciembre”, en GONZÁLEZ RÍOS, I. (directora), *Servicios de interés general y protección de los usuarios*, Dykinson, 2018, pp. 249-295; GARRIDO JUNCAL, A., “Análisis de la futura Ley de servicios sociales de Andalucía”, *Administración & Ciudadanía*, vol. 10, nº 2 (2015), pp. 235-250; y NÚÑEZ LOZANO, M.C., “La nueva regulación de los derechos y de la atención a las personas con discapacidad en Andalucía”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 99 (2017), pp. 431-440.

<sup>49</sup> En el ámbito de competencias de la Consejería competente en materia de servicios sociales y de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía el primero ha sido el concierto de plazas para la prestación de los servicios de atención residencial, centro de día y centro de día con terapia ocupacional para personas con discapacidad en situación de dependencia en la Comunidad Autónoma de Andalucía, adjudicado el 9 de mayo de 2019 (Número de expediente: CA-15/2018). Pero quedan por convocar los conciertos de atención a las drogodependencias y adicciones y los contratos vigentes que tienen por objeto servicios relacionados con infancia y familias (centros de protección de menores, servicios de inserción social y laboral, etc.).

<sup>50</sup> Esta posibilidad también se ha contemplado en los artículos 69 y 70 de la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma del País Vasco y en el artículo 44 octies de la Ley 1/2003, de 24 de febrero, de servicios sociales del Principado de Asturias (en la redacción dada por la Ley 9/2015, de 20 de marzo). Este último precepto ha sido recientemente derogado, por la Ley del Principado de Asturias 3/2019, de 15 de marzo, sobre acción concertada con entidades de iniciativa social sin ánimo de lucro para la prestación de servicios de carácter social, que ha configurado la acción concertada como un instrumento de naturaleza no contractual.

solo permite recurrir a las figuras de la Ley de Contratos del Sector Público “cuando por la naturaleza o por el carácter del tipo de prestación de servicios sociales” no sea de aplicación el régimen de concierto social. El artículo 110 solo permite utilizar la figura del convenio “con entidades de iniciativa social con experiencia acreditada en la materia de que se trate para la provisión de prestaciones del Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales en aquellos supuestos que, por razones de urgencia, la singularidad de la actividad o prestación de que se trate, o su carácter innovador y experimental, aconsejen la no aplicación motivada del régimen de concierto social”.

De lo anterior se deduce que el concierto social es una modalidad contractual con entidad propia. Así lo afirma también el artículo 101.3 LSSA, cuando dispone que el concierto social “se establece como una modalidad diferenciada del concierto regulado en la normativa de contratación del sector público, siendo necesario establecer condiciones especiales, dadas las especificidades de los servicios sociales debiendo cumplir los principios informadores de la normativa europea en materia de concertación”<sup>51</sup>. Esto supondrá que, en la medida en que se vayan sustituyendo los conciertos y convenios vigentes<sup>52</sup>, las relaciones entre la Administración responsable del servicio social y las entidades que colaboren en su prestación van a dejar de someterse en primer término a la legislación de contratos del sector público para regularse por las normas que configuran ese nuevo contrato especial.

---

<sup>51</sup> También los artículos 17 y 34 de la Ley 4/2017, de 25 de septiembre, de los Derechos y la Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía califican el concierto social como “modalidades diferenciadas de las recogidas en la normativa de contratación del sector público”.

<sup>52</sup> Hasta su paulatina sustitución por los correspondientes conciertos sociales, el Decreto 41/2018, de 20 de febrero, por el que se regula el concierto social para la prestación de los servicios sociales, ha previsto el mantenimiento de los contratos de gestión de servicios públicos hasta la entrada en el servicio efectivo de la entidad adjudicataria del concierto social que los sustituya. Esta solución, que está en consonancia con la disposición transitoria primera de la LCSP, supone que hasta ese momento se regirán por el Derecho vigente en el momento en que fueron adjudicados. No obstante, esa misma disposición les pone fecha de caducidad, puesto que ha previsto la sustitución de los convenios o contratos vigentes por conciertos sociales (apartado primero) en el plazo de dos años desde la entrada en vigor del Decreto. Considera el Consejo de Gobierno que es un plazo suficiente para que las entidades interesadas puedan prepararse para el nuevo marco normativo y para que las Administraciones Públicas puedan preparar y adjudicar los nuevos conciertos sociales. Quizá sea una previsión demasiado optimista, pero, en cualquier caso, se trata de un plazo improrrogable, ya que que el apartado tercero de la disposición transitoria primera establece que “en todo caso, transcurrido el plazo de dos años desde la entrada en vigor del presente Decreto, quedarán extinguidos los convenios y contratos a los que se refiere el apartado 1”. Esta disposición ha causado graves problemas a la finalización del plazo de dos años, puesto que no se habían sustituido todos los contratos de gestión de servicios sociales celebrados durante la vigencia 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, que, a diferencia de la vigente LCSP, no contemplaba expresamente la posibilidad de ordenar a la empresa adjudicataria la continuidad de la prestación del servicio, de forma transitoria, una vez vencido el plazo de duración del contrato. Por ello fue necesario modificar la disposición transitoria primera del Decreto 41/2018 por el Decreto 20/2020, de 10 de febrero, y prorrogar el plazo de dos años hasta el 24 de noviembre de 2020. Esto únicamente ha sido una patada adelante, puesto que llegada esa fecha el problema se reproduce para los contratos de servicios o prestaciones sociales que habiéndose celebrado conforme a la legislación de contratos del sector público no hayan sido sustituidos por conciertos sociales.

## 2.2 Marco jurídico

En Andalucía el concierto social se regula en el Capítulo II del Título IV de la LSSA (artículos 101 a 107), en el marco de la “regulación de la iniciativa privada y social”. Las Administraciones Públicas competentes pueden acogerse a esta figura para atender las necesidades específicas de las personas usuarias de los servicios o prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía. También la Ley 4/2017, de 25 de septiembre, de los Derechos y la Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía<sup>53</sup> (LDAPDA), prevé su utilización para la prestación de los servicios de atención infantil temprana (artículo 17.4) y los servicios sociales destinados a las personas con discapacidad prestados por la iniciativa privada (artículo 34.4).

Esa regulación precisaba del correspondiente desarrollo reglamentario, por lo que el artículo 101.4 LSSA remite a la aprobación de esa norma los aspectos y criterios a los cuales han de someterse los conciertos sociales<sup>54</sup>. En cumplimiento de tal previsión se aprobó el Decreto 41/2018, de 20 de febrero, por el que se regula el concierto social para la prestación de los servicios sociales<sup>55</sup>. En su artículo 1, como tendremos ocasión de analizar posteriormente, el concierto social se configura como un contrato administrativo especial, de acuerdo con el artículo 25.1.b) de la LCSP, por lo que en defecto de regulación expresa en el Decreto 41/2018 se aplicarán la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público, el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (en adelante RGLCAP), en lo que no se opongan a la LCSP. Por último, con carácter supletorio se aplicarán las restantes normas de Derecho Administrativo y, en su defecto, las normas de Derecho Privado.

---

<sup>53</sup> Vid. NÚÑEZ LOZANO, “La nueva regulación...”, cit., pp. 431-440.

<sup>54</sup> En el artículo 101.4 LSSA se dispone que “Estos aspectos y criterios se referirán al cumplimiento de los requisitos previstos, a la tramitación de la solicitud, a la formalización, condiciones de actuación de las entidades concertadas, a la vigencia o la duración máxima del concierto y sus causas de extinción, a las condiciones para su renovación o su modificación, a las obligaciones de las entidades que presten el servicio concertado y de la Administración Pública otorgante del concierto social, a la sumisión del concierto al derecho administrativo, y otras condiciones necesarias en el marco de lo previsto en la presente ley”.

<sup>55</sup> También en el Decreto 85/2016, de 26 de abril, por el que se regula la intervención integral de la Atención Infantil Temprana en Andalucía se ha previsto la posibilidad de organizar la prestación del servicio de Atención Infantil Temprana, dirigida a la población infantil menor de seis años afectada por trastornos en el desarrollo o con riesgo de padecerlos, a través de conciertos sociales, entendidos estos como modalidades diferenciadas de las recogidas en la normativa de contratación del sector público. En desarrollo de esta previsión se aprobó el Decreto 57/2020, de 22 de abril, que regula el concierto social para la prestación de la Atención Infantil Temprana, que incorpora un modelo similar al del Decreto 41/2018. Vid. PIZARRO NEVADO, R., “El concierto social para la prestación de la Atención Infantil Temprana en Andalucía”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*, nº 14 (2020).

### **3. CONFIGURACIÓN LEGAL Y NATURALEZA JURÍDICA**

Como se ha adelantado, en Andalucía el concierto social se ha configurado como una modalidad diferenciada de los contratos regulados en la legislación de contratos del sector público (artículo 101.3 LSSA). Es preciso por tanto detenerse en su configuración legal para indagar sobre sus rasgos característicos y determinar su naturaleza jurídica, aspecto este último que la LSSA no termina de precisar, y para entender en último término la razón de esa diferenciación.

#### **3.1 Del ambiguo tratamiento del concierto social en la Ley de Servicios Sociales de Andalucía**

No siempre resulta sencillo determinar la naturaleza jurídica del concierto social, puesto que, como se ha explicado, el legislador autonómico puede optar entre varias configuraciones para garantizar la satisfacción los intereses generales y los derechos de los destinatarios de los servicios sociales<sup>56</sup>. El artículo 101.1 de la LSSA es buena muestra de esa dificultad, puesto que define el concierto social como “el instrumento por medio del cual se produce la prestación de servicios sociales de responsabilidad pública a través de entidades, cuya financiación, acceso y control sean públicos”. Se trata de una definición vaga, que podría dar cobertura, a la vista de las consideraciones hechas en el apartado anterior, tanto a soluciones de carácter organizativo como a las de naturaleza contractual.

El resto de los preceptos de la LSSA tampoco contribuyen a esclarecer la cuestión. Por ejemplo, la referencia contenida en el apartado tercero del artículo 101 al concierto social como “modalidad diferenciada” podía sugerir que el concierto social es una variedad del concierto regulado en el 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 (TRLCSP) y por tanto su naturaleza contractual. También hay que tener en cuenta que el concierto social se regula en el capítulo II del Título IV de la LSSA (artículos 101 a 107), mientras que la participación de la iniciativa privada en el marco de contratación del sector público se regula en el capítulo III del mismo título. Este dato, que por sí solo puede parecer insuficiente para negar la naturaleza contractual del concierto social, adquiere más relevancia si se pone en relación con otros dos preceptos. El artículo 100 de la LSSA opta por una clasificación trimembre de los modos de gestión de los servicios sociales, distinguiendo entre “gestión directa, régimen de concierto social previsto en esta ley y gestión indirecta” (apartado primero); y el artículo 108 establece que “se podrá recurrir a la gestión indirecta”, prevista en la legislación general de contratación del sector público, cuando por la naturaleza o por el carácter del tipo de prestación de servicios sociales, de responsabilidad pública, que se pretende concertar con la iniciativa privada “no sea de aplicación motivada el régimen de concierto social”.

---

<sup>56</sup> Vid. GARRIDO JUNCAL, *Los servicios sociales en el S. XXI*, cit., pp. 227-237; o PIZARRO NEVADO, R., “El concierto social...”, cit., pp. 94 - 95.

### 3.2 El concierto social como contrato administrativo especial

Considero, sin embargo, que esa regulación, aun no siendo esclarecedora, no niega el carácter contractual del concierto social, sino que se explica porque se quiere configurar como un contrato especial, distinto a los contratos típicos de la legislación de contratos del sector público que también pueden emplearse para la gestión indirecta de servicios públicos<sup>57</sup>.

Desde luego la llamada “diferenciación” no es razón para negar que estemos de un auténtico contrato administrativo, puesto que estamos ante un negocio jurídico mediante el que la Administración asume determinados compromisos, fundamentalmente la asignación de fondos públicos para el sostenimiento de los centros y servicios concertados, mientras que las entidades prestadoras se comprometen a proveer determinados servicios sociales a los usuarios que designe la Administración y de acuerdo con las normas administrativas que los regulen. Esa estructura sinalagmática es característica de un contrato administrativo. Esa misma consideración es la que parece inspirar los artículos 17 y 34 LDAPDA, en los que se alude a los conciertos sociales para la prestación del servicio de atención infantil temprana y los que se suscriban para la prestación de servicios sociales destinados a las personas con discapacidad como “modalidades diferenciadas de las recogidas en la normativa de contratación del sector público”. En ambos casos se asume la naturaleza contractual del concierto social y consecuentemente los procedimientos para su formalización se someten a los principios de publicidad, transparencia y no discriminación (34.4 LDAPDA). Así lo ha entendido también el Consejo de Gobierno, que en el Decreto 41/2018 ha definido el concierto social como un contrato administrativo especial.

Esa calificación supone un cambio radical en su régimen jurídico, puesto que el concierto social va a contar con una regulación *ad hoc* fundamentada en la necesidad de “establecer condiciones especiales” para dar respuesta a las especificidades y principios informadores de los servicios sociales, considerando la “normativa europea en materia de concertación”<sup>58</sup>. Esa regulación especial será la que se aplicará directamente al concierto social, en lugar de la LCSP, que pasa a funcionar en relación con el concierto social como una red de cobertura frente a eventuales lagunas en su regulación. Como ha señalado

---

<sup>57</sup> Es la misma consideración que se le atribuye en otras leyes autonómicas, como la Ley 13/2008, de 3 de diciembre, de servicios sociales de Galicia (tras su reforma por Ley 8/2016, de 8 de julio), en cuyo artículo 33 *bis* se afirma que el concierto social es una “modalidad contractual diferenciada de la del concierto general recogido en la norma general de contratos del sector público”; o la Ley 1/2003, de 24 de febrero, de servicios sociales del Principado de Asturias (tras su reforma por Ley 9/2015, de 20 de marzo). Debe recordarse que la vigente Ley del Principado de Asturias 3/2019, de 15 de marzo, sobre acción concertada con entidades de iniciativa social sin ánimo de lucro para la prestación de servicios de carácter social, ha configurado la acción concertada como un instrumento de naturaleza no contractual.

<sup>58</sup> Esa justificación es asumida por la propia LSSA, en cuya exposición de motivos se indica que la especificidad del concierto social “radica en la singularidad de los servicios sociales que se prestan y que tiene amplia acogida en derecho comparado español”.

oportunamente el Consejo Consultivo de Andalucía, la configuración del concierto social como contrato administrativo especial permitirá aplicar la LCSP para colmar las numerosas lagunas de su régimen jurídico<sup>59</sup>, que son comunes en la normativa de otras Comunidades Autónomas que han optado por su configuración como un instrumento no contractual y en la que no resulta tan clara esa solución<sup>60</sup>.

Además, optar por esta configuración supone que la aplicación de esa regulación especial seguirá unos esquemas bien conocidos por la Administración. Por ejemplo, el Decreto 41/2018 regula un procedimiento típicamente contractual: expediente de contratación, convocatoria de la licitación, pliegos de cláusulas administrativas y prescripciones técnicas, presentación de ofertas, etc.

### 3.3 Prioridad condicionada de las entidades de iniciativa social

La naturaleza especial del concierto social sirve también para justificar que el legislador andaluz le otorgue el carácter preferente al que aludimos en el apartado 2.1, por lo que solo se admitirá la utilización de los contratos típicos de la LCSP como modo de gestión indirecta con carácter subsidiario. Pero ahora lo que interesa es llamar la atención sobre posición de ventaja que la LSSA reconoce a las entidades de iniciativa social frente a las entidades mercantiles en la adjudicación del concierto social.

Este es uno de los puntos más controvertidos del régimen jurídico del concierto social<sup>61</sup>. Sin duda, este tipo de entidades, que actúan sin ánimo de lucro, movidas únicamente por un objetivo de solidaridad, han demostrado -especialmente en el ámbito de los servicios sociales (centros de salud mental)- que son capaces de ofrecer resultados económicos,

<sup>59</sup> En particular habrá que prestar atención a las reglas del contrato de servicios que conlleven prestaciones directas a favor de la ciudadanía. También se aplicarán con carácter supletorio el Real Decreto 817/2009, el Real Decreto 1098/2001 y las restantes normas de Derecho Administrativo y, en su defecto, las normas de Derecho Privado.

<sup>60</sup> Véase el Dictamen 58/2018, de 7 de febrero, sobre el 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. Sobre la inseguridad jurídica en los conciertos sociales regulados como instrumentos organizativos vid. EZQUERRA HUERVA, A., "Epílogo. Algunas reflexiones jurídicas acerca del futuro de los servicios sociales", *La protección jurídica de la atención a las personas en materia de Servicios Sociales. Una perspectiva interdisciplinar*, Atelier, Barcelona, 2020, pp. 442; o FUENTES I GASÓ, "El règim juridic...", cit., pp. 221-223.

<sup>61</sup> GIMENO FELIU ha advertido de los riesgos de romper el principio de igualdad entre distintos proveedores y de la necesidad de justificar que realmente se dan las circunstancias que permiten ese trato "privilegiado". Recuerda que no es suficiente con ser una entidad sin ánimo de lucro, pues el Derecho europeo exige que se trate de organizaciones vinculadas al principio de solidaridad, e insiste en que no puede pervertirse la regla de la mejor eficiencia y calidad en la prestación de los servicios sociales, pues es esta la única justificación admisible para este tipo de soluciones (y no las preferencias ideológicas). Vid. GIMENO FELIU, J.M., "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*, nº 52 (2018), p.41; GARRIDO JUNCAL, "Análisis...", cit. p. 244-245; o EZQUERRA HUERVA, "Epílogo...", cit., p. 441.

responsabilidad institucional y una elevada calidad prestacional. Seguramente esa evidencia explica las notables singularidades que el Derecho de la UE y el español han incorporado al régimen jurídico de las entidades de iniciativa social<sup>62</sup>. Una de las más evidentes es el papel privilegiado que las leyes autonómicas de servicios sociales conceden a este tipo de entidades como colaboradoras de la Administración en la provisión de estos servicios.

Pero a partir de ese rasgo común hay que diferenciar varios modelos en la legislación autonómica. Sin duda, el más criticado ha sido el que solo permite establecer conciertos sociales con entidades privadas sin ánimo de lucro, a las que se concede por tanto un régimen de exclusividad. Así está previsto, por ejemplo, en el reciente Ley 13/2018, de 26 de diciembre, de conciertos sociales para la prestación de servicios a las personas en los ámbitos social, sanitario y sociosanitario en Extremadura<sup>63</sup>. Es el mismo esquema sobre el que se construyen también los acuerdos de acción concertada para la prestación a las personas de servicios de carácter social y sanitario que regula la Ley de la Comunidad de Aragón 11/2016, de 15 de diciembre, que solo pueden celebrarse con otras entidades públicas o con entidades privadas sin ánimo de lucro (artículo 2), aunque en la legislación aragonesa se sirven para ello de un instrumento de naturaleza no contractual y se limita su retribución al reintegro de los costes de la prestación, excluyendo la posibilidad de que la entidad concertada obtenga cualquier tipo de beneficio industrial<sup>64</sup>.

En la regulación andaluza se ha optado por otra alternativa, que podemos denominar de “prioridad condicionada”. Dado que en Andalucía la gestión indirecta de servicios sociales se canaliza a través de instrumentos contractuales, se respeta la lógica de la concurrencia. Por ello para colaborar en la provisión de servicios del Sistema Público de Servicios Sociales pueden concurrir tanto entidades con ánimo de lucro como entidades que carezcan de él. No obstante, la legislación andaluza prioriza a las entidades de iniciativa social frente al resto de licitadores cuando presenten ofertas equivalentes. Esa regla se establece con carácter general en el artículo 100 de la LSSA, que obliga a las Administra-

---

<sup>62</sup> LOPES MARTINS incluso ha concluido que las directivas de contratos públicos han configurado un estatuto autónomo para las entidades privadas sin ánimo de lucro, que se justificaría por la importancia estratégica que estas entidades adquieren para la UE y para las políticas de los distintos Estados. Vid., “Breves nótuas sobre o “novo estatuto” das instituições particulares de solidariedade social no Direito nacional e no Direito da União Europeia”, *Cooperativismo e Economía Social*, núm. 37 (2015), pp. 143-144.

<sup>63</sup> En su artículo 5 se establece como primer requisito para acceder al régimen de concierto social ser “entidades sin ánimo de lucro constituidas y registradas como tales, que tengan asumidas estatutariamente la reinversión en sus fines sociales de cualquier posible beneficio”.

<sup>64</sup> LAZO VICTORIA se ha ocupado del Decreto-ley aragonés, que justifica ese trato diferenciado en el hecho de que la entidad sin ánimo de lucro solo percibe el coste de las prestaciones concertadas, sin incluir beneficio industrial. La entidad con ánimo de lucro que legítimamente aspira a obtenerlo por su colaboración con la Administración debería someterse para ello a un proceso de contratación en el que se garanticen los principios de publicidad y concurrencia. Vid. LAZO VICTORIA, X., “La figura del “concierto social” tras las Directivas europeas de contratación pública”, en el blog del *Observatorio de Contratación Pública*, 2016 [Disponible en: <http://www.obcp.es/>. Fecha de consulta: 25 de marzo de 2019].

ciones contratantes a dar prioridad en el establecimiento de conciertos y contratos “a las entidades de la iniciativa social, de economía social, cooperativas y pequeñas y medianas empresas” cuando existan análogas condiciones de eficacia, calidad y rentabilidad social (apartado cuarto). La preferencia por las entidades de iniciativa social se potencia en el caso del concierto social, puesto que el artículo 101 de la LSSA concede esa prioridad a las entidades de ese tipo “cuando existan análogas condiciones de eficacia, calidad y rentabilidad social” en las ofertas presentadas para la gestión de los servicios previstos en el Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía mediante este contrato especial (apartado primero). Solo cabría celebrar un concierto social con entidades privadas con ánimo de lucro excepcionalmente, cuando se compruebe por la Administración contratante que no existen entidades de iniciativa social que cumplan las condiciones establecidas en la LSSA (artículo 101.2). Y la misma regla se encuentra en el artículo 34 LDAPDA, que concede preferencia en el establecimiento de conciertos sociales a las entidades “sin ánimo de lucro, promovidas por las personas con discapacidad, sus familiares o sus representantes legales” frente a otros sujetos en caso de “igualdad de condiciones de eficacia, calidad y rentabilidad social” (apartado quinto).

Para determinar qué se considera entidad de iniciativa social hay que acudir al artículo 3 de la LSSA, que las caracteriza por la ausencia de ánimo de lucro. En su apartado séptimo se incluyen en el concepto de entidad de iniciativa social “[l]as fundaciones, asociaciones, organizaciones de voluntariado y demás entidades e instituciones sin ánimo de lucro, a excepción de las entidades públicas territoriales, que realizan actividades de servicios sociales”. Añade, además, que se consideran entidades de iniciativa social las sociedades cooperativas calificadas como entidades sin ánimo de lucro conforme a su normativa específica. Como cautela adicional podría haberse indicado, como hace alguna otra norma autonómica<sup>65</sup>, que debe comprobarse que sobre dichas entidades no ostenten un dominio efectivo entidades que operen con ánimo de lucro.

#### **4. ELEMENTOS SUBJETIVOS**

Los sujetos que intervienen en el concierto social son dos, los entes públicos con competencias sobre servicios sociales y sus contrapartes, a las que el artículo 2 del Decreto 41/2018 alude como las «entidades prestadoras de servicios sociales de los previstos en el Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía». En relación con estas últimas hay que identificar los requisitos que deben reunir para concurrir en el procedimiento de contratación.

---

<sup>65</sup> Véase el art. 7 bis de la Ley 3/2003, de 10 de abril, de servicios sociales de la Región de Murcia (reformada por Ley 5/2016, de 2 de mayo)

#### 4.1 Las Administraciones contratantes

El régimen jurídico que se analiza se aplica a los conciertos sociales que suscriban en el ámbito de sus competencias sobre servicios sociales la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales, así como las Entidades Locales y sus entes vinculados o dependientes (artículo 2 del Decreto 41/2018). Por tanto, para determinar cuál de estos entes puede adjudicar un concierto social hay que estar a la responsabilidad en la prestación del servicio<sup>66</sup>.

También hay que advertir que, además de ser un contrato administrativo, el Decreto 41/2018 atribuye a la entidad pública que suscribe el concierto social importantes prerrogativas para la interpretación y modificación del concierto social, lo que limita el ámbito subjetivo de este reglamento, que queda reducido a las entidades de naturaleza jurídico-administrativa que integran el sector público andaluz o local. En el caso de la Administración de la Comunidad Autónoma es inevitable aludir a la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, creada en virtud del artículo 18.1 de la Ley 1/2011, de 17 de febrero, de reordenación del sector público de Andalucía, y adscrita en la actualidad a la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación. Entre sus fines generales destaca el desarrollo de las actividades de organización y prestación de los servicios necesarios para la gestión del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en Andalucía, para lo cual ha comenzado a suscribir conciertos sociales. Por el contrario, no pueden suscribir conciertos sociales las sociedades mercantiles del sector público andaluz, que tienen por objeto “la realización de actividades comerciales o de gestión de servicios en régimen de mercado, actuando bajo el principio de la libre competencia”, y que “[e]n ningún caso podrán ejercer potestades administrativas” (artículo 75.2 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía) ni las fundaciones del sector público andaluz (artículo 78 de la misma Ley).

El mismo razonamiento debe aplicarse al sector público local, por lo que solo es admisible la suscripción de conciertos sociales por parte de las corporaciones locales o las entidades de su sector público naturaleza administrativa<sup>67</sup>. Por no poder ejercer potestades administrativas y carecer de esa naturaleza no podrán suscribirlos las sociedades mercantiles locales que eventualmente puedan colaborar en la gestión de estos servicios (artículo 38 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía) ni las fundaciones públicas locales (artículo 40 de la misma Ley).

---

<sup>66</sup> Si tomamos como ejemplo una de las prestaciones garantizadas del Catálogo de Prestaciones enumeradas en el artículo 42 LSSA, el servicio de ayuda a domicilio de los servicios sociales comunitarios, comprobamos que se atribuye como competencia propia a los entes locales (artículo 51 LSSA). Serán por tanto estas entidades, o sus entes instrumentales cuando la tengan atribuida, quienes suscriban los conciertos sociales necesarios para su gestión indirecta, si se opta por esa fórmula.

<sup>67</sup> Entes como, por ejemplo, el Instituto Provincial de Bienestar Social, Organismo Autónomo Local de naturaleza administrativa creado por la Diputación Provincial de Córdoba, que tiene encomendada, entre otras materias, la gestión de los servicios sociales comunitarios de competencia provincial.

## 4.2 Requisitos que deben reunir las entidades que suscriban el concierto social

Esta es precisamente una de las cuestiones en que la regulación del concierto social muestra mayores diferencias con el régimen ordinario de los contratos del sector público, además de haber supuesto un aumento de los requisitos para poder colaborar con la Administración en la gestión de servicios sociales. Para suscribir este tipo de contrato la entidad prestadora de servicios sociales de los previstos en el Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía debe cumplir los requisitos fijados en el artículo 105 de la LSSA y los que reglamentariamente puedan establecerse.

Lógicamente, aunque en el Decreto 41/2018 no se aluda expresamente a ello<sup>68</sup>, solo podrán celebrar este tipo de contrato las personas naturales o jurídicas<sup>69</sup>, españolas o extranjeras<sup>70</sup>, que tengan plena capacidad de obrar (artículo 65.1 de la LCSP). A partir de ese punto, el artículo 105.1 de la LSSA establece determinados requisitos relativos a la organización, actividad previa, etc., que el licitador debe acreditar al concurrir en el procedimiento de adjudicación, y que se resumen básicamente en disponer de la acreditación administrativa (artículo 84.1) y de los medios y recursos necesarios para prestar los servicios concertados, y estar inscrito en el Registro de Entidades, Centros y Servicios Sociales (artículo 100.6), todo ello en los términos que reglamentariamente se determinen<sup>71</sup>. Los requisitos enumerados en el artículo 105 de la LSSA no son otra cosa que una concreción de lo anterior que, en último término, pretenden constatar que el centro o servicio objeto de concierto reúnen un elevado nivel de calidad. Esa comprobación debe hacerse considerando en cada caso a las características del centro o servicio que se pretende concertar, lo que se consigue con la remisión al contenido de normas reglamentarias y con el recurso al mecanismo de control administrativo de la calidad regulado en el artículo 84 de la LSSA, la acreditación administrativa, que es en definitiva una homologación técnica del centro o del servicio social de acuerdo con un protocolo definido por la Administración<sup>72</sup>, puesto que dicho centro o servicio va a convertirse en una pieza del Sistema Público de Servicios Sociales.

---

<sup>68</sup> Únicamente el artículo 14.3 del Decreto 41/2018 alude indirectamente a esta cuestión, cuando dispone que “[l]a convocatoria de licitación podrá contemplar la posibilidad de presentar declaración responsable sobre la aptitud para contratar de la entidad”. Entendemos que alude a la aptitud para contratar con las Administraciones Públicas, que en todo caso incluye la plena capacidad de obrar (artículo 65 de la LCSP).

<sup>69</sup> Debe recordarse, además, que el artículo 66.1 de la LCSP solo permite la adjudicación de contratos administrativos a personas jurídicas cuando las prestaciones comprometidas estén comprendidas dentro de los fines, objeto o ámbito de actividad establecido en sus estatutos o reglas fundacionales.

<sup>70</sup> Para las entidades comunitarias o de Estados signatarios del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo y entidades no comunitarias habrá que estar a lo dispuesto en los artículos 67 y 68 de la LCSP.

<sup>71</sup> Este conjunto de exigencias es común a las diversas regulaciones de la acción concertada en España. Vid. GARRIDO JUNCAL, *Los servicios sociales en el S. XXI*, cit., pp. 270-276

<sup>72</sup> El artículo 84 de la LSSA configura la acreditación administrativa como un requisito básico para concertar plazas o servicios con la Administración de Servicios Sociales y su finalidad es clara: asegurar el cumplimiento de los requisitos de calidad de los centros y servicios objeto de concierto. Mediante la acreditación la Consejería

El artículo 105.1 de la LSSA establece los siguientes requisitos, que reitera con mínimas precisiones el artículo 8.1 del Decreto 41/2018:

- a) Haber prestado atención de manera continuada, durante el tiempo que se determine en función de la naturaleza del servicio, a personas, familias o grupos con necesidades similares a las de las personas destinatarias del servicio o centro cuya concertación solicita.
- b) Acreditar su presencia previa en la zona en la que se vaya a prestar el servicio.

La controversia provocada por este requisito fue resuelta por Acuerdo de la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Controversias de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía<sup>73</sup>, que ha supuesto que se interprete en el sentido de que basta con que en el momento de presentar su oferta la entidad disponga de medios materiales y personales suficientes para prestar el servicio ofertado, según el Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía, así como en la normativa que le sea de aplicación. Para mayor claridad, el Decreto 41/2018 ha precisado que “Ello no implicará acreditar la implantación funcional o prestación efectiva del servicio objeto de prestación en dicha área” (artículo 8.1.b).

---

competente en materia de servicio sociales constata que la entidad solicitante cumple con las “especificaciones concretas, parámetros y estándares de calidad de referencia de las infraestructuras físicas y rotacionales, recursos humanos y demás aspectos de carácter organizativo y de funcionamiento de los servicios y centros” que se fijen reglamentariamente (apartado tercero). En relación con el desarrollo reglamentario hay que tener en cuenta el Decreto 187/2018, de 2 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Comunicación, Autorización y Acreditación Administrativas en el ámbito de los Servicios Sociales de Andalucía, y del Registro de Entidades, Centros y Servicios Sociales y deroga el Decreto 87/1996, de 20 de febrero, por el que se regula la autorización, registro y acreditación de los servicios sociales de Andalucía. En el Decreto 187/2018 se faculta a la persona titular de la Consejería para adoptar las disposiciones necesarias para la aprobación de las guías sobre condiciones y criterios comunes que han de reunir, para su acreditación administrativa, los servicios, centros y, en su caso, entidades para concertar plazas o servicios con la Administración de servicios sociales, o sus entidades instrumentales. En esas guías se determinarán los parámetros y criterios de calidad de referencia de las infraestructuras físicas y dotacionales, recursos humanos y demás aspectos de carácter funcional y organizativo que han de cumplir los servicios y centros de servicios sociales, para el otorgamiento de las acreditaciones administrativas. En tanto no se aprueben las nuevas guías, seguirá siendo de aplicación la regulación vigente a la entrada en vigor del Decreto 187/2018, como la Orden de 1 de julio de 1997, por la que se regula la acreditación de los centros de atención especializada a las personas mayores y personas con discapacidad, en cuanto no se oponga a sus disposiciones.

<sup>73</sup> La controversia fue resuelta por Acuerdo de la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Controversias de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía, en relación con la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía, publicado en el BOE por Resolución de 26 de octubre de 2017, de la Secretaría General de Coordinación Territorial (BOE n.º 273 de 10 de noviembre de 2017), interpretado en el siguiente sentido:

*La “presencia previa” se entiende en su sentido más literal como mera existencia, real o hipotética, de la entidad en el área territorial en su sentido más amplio, es decir, no supone una implantación funcional o prestación efectiva del servicio objeto de prestación como requisito previo de acceso al concierto social. No implica exigir una experiencia prestadora de servicio social de forma necesaria, ni siquiera que haya estado operando en el momento de acceder al concierto.*

*De la misma manera, la “zona” es un concepto genérico sin significado técnico preciso, por lo que no se entiende como zona acotada específica que pueda significar una restricción territorial.*

- c) Acreditar que en su organización actúan con pleno respeto y cumplimiento de la normativa laboral, mediante la articulación de medidas orientadas a la estabilidad laboral y la calidad del empleo<sup>74</sup>.
- d) Acreditar la titularidad del centro o ser titulares de un derecho real de uso y disfrute sobre el mismo, que, en cualquier caso, no podrá ser inferior al período de vigencia del concierto. Cuando la persona titular del centro no sea propietaria del local o edificio, deberá acreditar que cuenta con la autorización de la persona titular propietaria para destinarlo al fin del concierto.
- e) Acreditar que en su organización, funcionamiento e intervención actúan con pleno respeto al principio de igualdad, mediante la integración efectiva de la perspectiva de género y la articulación de medidas o planes de igualdad orientados a dicho objetivo, en particular medidas orientadas a la conciliación de la vida familiar y laboral.  
Este inciso ha sido objeto de una mayor precisión en el artículo 8.1.e) del Decreto, en el que se han establecido dos modos de acreditarlo. Cuando la entidad cuente con más de con más de doscientas cincuenta personas trabajadoras debe acreditar que cuenta con un Plan de Igualdad y su efectiva aplicación, de acuerdo con lo previsto en el artículo 45.2 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Cuando la entidad cuente con un número inferior de trabajadores puede acreditar el cumplimiento de este requisito aportando los “documentos que justifiquen su aplicación o mediante la relación de personas trabajadoras que se beneficien de las medidas, que en su organización, funcionamiento e intervención actúan con pleno respeto al principio de igualdad entre mujeres y hombres, mediante la integración efectiva de la perspectiva de género y la articulación de medidas o planes de igualdad orientados a dicho objetivo, en particular medidas orientadas a la conciliación de la vida familiar y laboral”.
- f) Contar con la debida autorización de funcionamiento.
- g) Estar inscritas en el Registro de Entidades, Centros y Servicios Sociales<sup>75</sup>.
- h) Contar con autorización y acreditación administrativa debidamente inscrita en el Registro de Entidades, Centros y Servicios Sociales, en los términos que reglamentariamente se determinen.

El artículo 8.4 del Decreto 41/2018 añade a lo anterior un nuevo requisito, que en realidad es la constatación del cumplimiento de una obligación derivada de normas sectoriales. Así, exige que la entidad licitadora acredite que cumple con la cuota de reserva en favor de las personas trabajadoras con discapacidad o que ha adoptado las medidas alternativas previstas en el Real Decreto 364/2005, de 8 de abril<sup>76</sup>.

---

<sup>74</sup> El Decreto exige en su artículo 8.1.c) que las medidas implantadas se justifiquen documentalmente.

<sup>75</sup> Este inciso recoge lo dispuesto en el apartado cuarto del artículo 86 de la LSSA, en el que se dispone que la inscripción de las entidades, de los centros y de los servicios en dicho Registro “será requisito para la celebración de conciertos, concesión de subvenciones o cualquier clase de ayuda de la Administración de la Junta de Andalucía en materia de servicios sociales”.

<sup>76</sup> De acuerdo con lo previsto en el artículo 42.1 del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de

Además de las precisiones a los requisitos del artículo 105 de la LSSA ya comentadas, el artículo 8 del Decreto 41/2018 contempla la posibilidad de que en los pliegos de prescripciones técnicas y de cláusulas administrativas particulares se introduzcan una serie de requisitos adicionales. El apartado segundo recuerda que las entidades licitadoras deben contar con las autorizaciones de funcionamiento que la legislación sectorial haya podido establecer para la concreta actividad que se quiere concertar y establece, para mayor seguridad jurídica, que en los pliegos de cláusulas administrativas particulares que rijan el procedimiento de contratación se especifiquen las requeridas en cada concierto social.

Por otra parte, el apartado tercero del artículo 8 prevé que en los pliegos de prescripciones técnicas y de cláusulas administrativas particulares se incluyan requisitos adicionales para constatar las condiciones de eficacia, calidad y rentabilidad social, siempre teniendo en cuenta la naturaleza jurídica de la prestación de servicios sociales a concertar. Se abre así un ámbito de discrecionalidad que lógicamente queda acotado por la finalidad señalada. Además, hay que entender que esos requisitos adicionales a los que alude el artículo 8.3 del Decreto 41/2018 son las condiciones de eficacia, calidad y rentabilidad social que se regulan en el artículo 9 de la misma norma y de las que nos ocuparemos en el apartado 5.2.2.

### **4.3 Las prohibiciones para contratar**

Además de cumplir estos requisitos, el licitador no puede estar incurso en ninguna de las prohibiciones para contratar. Este aspecto se regula en el artículo 11 del Decreto 41/2018, que lleva por título precisamente el de “prohibiciones para contratar”, aunque en él no se encuentra una regulación autónoma. En realidad, contiene una doble remisión: al artículo 71 de la LCSP y al artículo 13.2 de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía. En ambos casos las prohibiciones para contratar se han configurado como circunstancias objetivas que impiden la contratación con el sector público por quien se encuentre incurso en ellas.

Tampoco existe en el Decreto 41/2018 ninguna regla especial sobre el procedimiento a seguir para apreciar la existencia de alguna de esas causas, porque el apartado segundo de su artículo 11 indica que el procedimiento de declaración, competencia, alcance y duración de las prohibiciones para contratar se regirá por lo establecido en la normativa de contratos del sector público<sup>77</sup>.

---

noviembre, debe tener en su plantilla un número de personas trabajadoras con discapacidad que constituya al menos el dos por ciento, siempre que se trate de entidades con un número igual o superior a cincuenta personas trabajadoras. Excepcionalmente podrían quedar exentos de esa obligación si se dan las condiciones previstas en el Real Decreto 364/2005, de 8 de abril, por el que se regula el cumplimiento alternativo con carácter excepcional de la cuota de reserva en favor de las personas trabajadoras con discapacidad.

<sup>77</sup> Sobre esos extremos vid. AYMERICH CANO, C., “Las prohibiciones para contratar en la Ley de Contratos del Sector Público de 2017”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 53 (2019), pp. 306-343; DÍEZ

#### **4.4 Solvencia técnica o profesional, compromiso de adscripción de medios y solvencia económica y financiera**

Además de satisfacer las condiciones reglamentarias para poder suscribir un concierto social y de no incurrir en ninguna prohibición para contratar, circunstancias todas ellas que tienen que ver con la capacidad del licitador para contratar con la Administración, en el procedimiento de contratación las entidades también deben acreditar que reúnen las condiciones mínimas de solvencia económica y financiera y profesional o técnica que se especifiquen en el correspondiente pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) en atención al concreto objeto del concierto social. Este segundo grupo de exigencias persigue comprobar la aptitud de los licitadores para ejecutar la prestación objeto del contrato. Consecuentemente se constituye en un requisito para participar en el procedimiento y no es un criterio de valoración de las ofertas.

En relación con este aspecto no se aplican las reglas generales de la LCSP, sino las establecidas en la legislación andaluza de servicios sociales y las que puedan fijarse en los pliegos. En el apartado segundo del artículo 105 de la LSSA únicamente se exige que acrediten “los medios y recursos suficientes para garantizar el cumplimiento de las condiciones estipuladas en el Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía, así como el cumplimiento de la normativa que, con carácter general o específico, les sea de aplicación, tanto en función de la naturaleza jurídica de la entidad como en función del tipo de servicio objeto del concierto”. Hay que entender que la entidad que se presente a la licitación debe acreditar que dispone de medios y recursos suficientes, tanto materiales como personales, y que estos son adecuados para la prestación del servicio<sup>78</sup> (artículo 10.1 del Decreto 41/2018).

La acreditación de la suficiencia e idoneidad de medios y recursos se realiza mediante declaración responsable del licitador, en la que detallará los medios con que cuenta la entidad para la ejecución del concierto social (artículo 10.2 del Decreto 41/2018). No obstante, cuando el objeto del concierto social lo precise, en los pliegos de cláusulas administrativas particulares de cada contrato se indicará si es necesario aportar documentación adicional, como títulos académicos, contratos de trabajo o cualquier otra documentación referida a las instalaciones, medios materiales, personales y equipamiento técnico<sup>79</sup>.

---

SASTRE, S. et alii, *La nueva Ley de Contratos del Sector Público*, Iuris Utilitas, A Coruña, 2018, 2ª edición ampliada, pp. 135-146; GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H., “Capítulo XXIII. Las prohibiciones de contratar”, *Tratado de contratos del sector público*, coordinado por GALLEGO CÓRCOLES, I. y GAMERO CASADO, E., Tomo II, Tirant lo Blanch, 2018, pp. 1286-1350; o MEDINA ARNÁIZ, T., “Las prohibiciones de contratar”, en GIMENO FELIU, *Estudio Sistemático...*, cit., pp. 749-802.

<sup>78</sup> Los criterios para valorar la suficiencia y la adecuación de medios materiales y personales serán los recogidos en el Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía y en la normativa que le sea de aplicación al servicio objeto del concierto social.

<sup>79</sup> Como es lógico, la acreditación de esta circunstancia no será necesaria cuando los justificantes obren en poder de la Administración concertante como consecuencia de anteriores procedimientos de contratación. Al respecto debe recordarse lo dispuesto en el artículo 53.1.d) de la Ley 39/2015, de 31 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en relación a la documentación que ya se encuentre en poder de la Administración Pública o que haya sido elaborada por ésta.

Es una regulación en exceso genérica, por lo que resulta ilustrativo lo que al respecto se ha establecido en el pliego del concierto que se ha adjudicado por la ASSDA para la prestación de servicios sociales a personas con discapacidad en situación de dependencia (expediente CA-15/2018). En este caso la solvencia técnica se acreditaba habiendo prestado de manera continuada durante tres años a personas, familias o grupos con necesidades similares a las de las personas destinatarias de los servicios que se querían concertar.

Para acreditar la solvencia económica y financiera la regla es la misma. En el PCAP del concierto para la prestación de servicios sociales a personas con discapacidad en situación de dependencia se preveía que las entidades pudieran optar entre tres alternativas: declarar que se cuenta con un seguro de responsabilidad civil por los daños que deriven del funcionamiento del centro en el que se encuentren las plazas concertadas y sus instalaciones, por los daños que puedan causar los profesionales y en general cualquier persona dependiente del centro, con unas coberturas de 300.000 euros por siniestro y año; justificar la solvencia económica mediante la cobertura del seguro contratado como condición de la autorización sectorial (por ese importe mínimo); o presentar una declaración apropiada de entidad financiera que indique, de manera expresa, que la entidad tiene solvencia económica y financiera propia o crediticia para cumplir con las obligaciones derivadas del objeto del concierto por un importe equivalente como mínimo, a lo que sería el importe de la anualidad de concertación de todas las plazas ofertadas.

## **5. OBJETO Y CONTENIDO DEL CONCIERTO SOCIAL**

### **5.1 Objeto**

Como expresivamente indica el artículo 103 de la LSSA el concierto social puede tener por objeto<sup>80</sup>:

- a) La reserva y ocupación de plazas para su uso exclusivo por las personas usuarias del Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía, cuyo acceso al servicio venga autorizado por el órgano competente mediante la aplicación de los criterios de acceso previstos.

Para entender mejor este primer punto resulta expresiva la práctica administrativa (expediente CA-15/2018). Puesto que el SPSSA se basa, entre otros, en los principios de atención personalizada, arraigo de la persona en el entorno de atención social y libre elección (artículo 102 LSSA), la prestación de los servicios de atención residencial, centros de día y centros de día ocupacionales para personas con discapacidad en situación

---

<sup>80</sup> Lo mismo establece el artículo 4 del Decreto. Con una redacción más específica, el artículo 34.4 de la LDAP-DA contempla su utilización para la prestación de servicios sociales destinados a las personas con discapacidad y el 17.4 para la prestación del servicio de atención infantil temprana.

de dependencia se organiza a través de un sistema dinámico y abierto de altas y bajas de los usuarios en el que cabe diferenciar dos momentos. En un primer momento se suscriben los conciertos sociales necesarios para disponer de las plazas necesarias en centros privados tras comprobar la capacidad y solvencia financiera y económica y técnica o profesional de la entidad licitadora y la acreditación de la calidad del centro de servicios sociales donde se propone la concertación de plazas. En esta primera fase se obtiene el estatus de entidad seleccionada por el órgano competente. De hecho, lo que en la práctica suscriben las entidades concertadas es un compromiso de oferta de plazas que quedan a disposición de la Administración concertante para asignarlas a los usuarios que las necesiten, y esta última solo se obliga a abonar el coste de las plazas que hayan sido efectivamente ocupadas por un usuario y por el tiempo que dure su utilización. La adjudicación de plazas a los usuarios se produce por tanto en un momento posterior, a la vista de las preferencias que indique cada usuario, decisión que se recoge en la resolución que aprueba el correspondiente Programa Individual de Atención (PIA). Para ello como es lógico, el órgano competente da traslado previamente a las personas usuarias de las plazas ofertadas y de las mejoras que en su caso hayan incorporado las distintas ofertas<sup>81</sup>.

- b) La gestión integral de las prestaciones, programas, servicios o centros, a excepción de las de gestión pública directa contempladas en el artículo 44 de la LSSA, muchas de las cuales (como las valoraciones o la adopción de medidas de internamiento no voluntario) suponen ejercicio de autoridad que, de acuerdo con el artículo 9 del EBEP, únicamente debería realizar personal funcionario. Fundamentalmente este segundo objeto va a suponer la gestión de los servicios dirigidos a promover la autonomía personal y garantizar la atención y protección a las personas en situación de dependencia de acuerdo con las previsiones de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. Podrá suscribirse un único concierto que englobe a varios servicios o centros, siempre que éstos tengan el mismo titular (artículo 103.2 de la LSSA y 4.2 del Decreto 41/2018).

## 5.2 Contenido

A partir del concreto objeto que se quiera concertar se definirá el contenido de cada concierto social, en el que no solo se definirán las relaciones entre la Administración con-

---

<sup>81</sup> Así se ha previsto en el Decreto 168/2007, de 12 de junio, por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, así como los órganos competentes para su valoración, que contempla la participación y previa consulta a la persona beneficiaria y en su caso, a sus familiares o entidades tutelares, para la elección del recurso idóneo entre las alternativas previstas en la normativa vigente; y en el Decreto 388/2010, de 19 de octubre, por el que se regula el régimen de acceso y traslado de personas en situación de dependencia a plazas de centros residenciales y centros de día y de noche. La asignación de cada plaza corresponde al órgano de contratación, que tendrá en cuenta las solicitudes de asignación de plazas formuladas por los usuarios, según disponibilidad sobre el orden de prioridades marcado por la normativa indicada.

certante y la entidad adjudicataria, sino que también se establecerán las condiciones de funcionamiento del servicio para los usuarios. Es decir, la concreción de las reglas que rigen las relaciones entre la persona usuaria y la entidad que prestará el servicio.

### *5.2.1 Reglamentación del servicio y pliegos de cláusulas administrativas y de prescripciones técnicas*

El contenido concreto de cada concierto social, al igual que sucede con cualquier otro contrato administrativo, se articula en torno a dos piezas.

En primer lugar, debe tenerse en cuenta el marco reglamentario en el que Administración competente fija los requisitos y las condiciones mínimas, básicas y comunes aplicables a los servicios sociales<sup>82</sup> y que lógicamente se incorporan a los pliegos de cláusulas administrativas particulares y a los pliegos de prescripciones técnicas. A los mismos se incorporan además las condiciones mínimas de eficacia, calidad y rentabilidad social que sean necesarias en cada licitación para atender las necesidades que se quieran atender con el concierto social y las cláusulas sociales y ambientales, que serán comentadas en los siguientes apartados.

Como segundo elemento debe tenerse en cuenta el concierto social propiamente dicho, que incorpora al elemento anterior el contenido de la oferta de la adjudicataria, concretando con mayor detalle los recíprocos derechos y obligaciones de las partes<sup>83</sup>.

### *5.2.2 Condiciones de eficacia, calidad y rentabilidad social*

Otra de las razones que se han empleado para justificar la singularidad del concierto social es que este este contrato especial contribuye a que el servicio social se preste con mayor calidad y rentabilidad social. Por ello no debe sorprender que el artículo 9 del Decreto

---

<sup>82</sup> Corresponde a la legislación sobre servicios sociales definir, por ejemplo, el contenido de las prestaciones, al igual que establecer los requisitos para adquirir la condición de beneficiario. En concreto, las prestaciones se regularán mediante el Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía, que aprobará el Consejo de Gobierno, y definirá cada uno de los servicios y prestaciones ofrecidas, su ámbito y alcance, las condiciones requeridas para acceder a los mismos y su disponibilidad dentro del sistema (artículo 41 de la LSSA).

<sup>83</sup> En el caso del concierto social para la prestación de los servicios de atención residencial, centro de día y centro de día con terapia ocupacional para personas con discapacidad en situación de dependencia (expediente CA-15/2018), por ejemplo, en éste quedan fijados los derechos y obligaciones del titular centro concertado y de la Administración. Esta última básicamente asume la obligación de asignar fondos públicos al centro o servicio concertado. A cambio, el titular del centro se compromete a mantener a disposición de la Administración durante el tiempo de duración del concierto social un número de plazas y a prestar a los usuarios a los que se asigne una de ellas las prestaciones acordadas en los términos de la oferta del adjudicatario.

41/2018 regule las llamadas “condiciones de eficacia, calidad y rentabilidad social” y remita su concreción (y cómo deben acreditarse) a los pliegos de cláusulas administrativas particulares y pliegos de prescripciones técnicas. No obstante, el órgano redactor de los pliegos está condicionado por varios límites que derivan de ese artículo 9.

El primero es de carácter general y supone que las condiciones de eficacia, calidad y rentabilidad social deben estar vinculadas al objeto del concierto y ser proporcionadas al mismo (apartado primero).

Los siguientes son específicos, afectando a cada tipo de condiciones, por lo que deben exponerse separadamente. Por una parte, las condiciones de eficacia deben fijarse por referencia “a la capacidad económica y financiera, técnica o profesional de la entidad concertante” (artículo 9.2 del Decreto 41/2018).

Por otra parte, están las condiciones de calidad, que deben conectarse con el modelo de calidad del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía (artículo 78 de la LSSA). Esta Ley prevé que los instrumentos que ponga en marcha la Consejería competente en materia de servicios sociales para la mejora continua de la calidad de los servicios son de aplicación a la totalidad de agentes involucrados en el Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía (apartado tercero) y, consecuentemente, las Administraciones responsables de los servicios deben incorporarlos a los pliegos de los conciertos sociales. Esas medidas serán las establecidas en el Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales “de acuerdo con el artículo 79 y el artículo 84 de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre”, que regulan respectivamente la certificación de la calidad de los servicios sociales y la acreditación administrativa de la calidad de centros y servicios<sup>84</sup>.

Puesto que aún no se ha producido la aprobación del Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales, la disposición transitoria segunda establece que la esta exigencia se entenderá cumplida mediante la resolución de acreditación administrativa prevista en el artículo 84 de la LSSA. Esto supone que hasta que no se apruebe el Catálogo, se presumirá que solo reúnen las condiciones de calidad las entidades que disponen de una resolución de acreditación administrativa.

Por último, hay que aludir a las condiciones de rentabilidad social (artículo 9.4 del Decreto 41/2018), que deber conectarse “a la concreta experiencia de la entidad en materias de carácter social como la inserción sociolaboral, atención a la infancia, adicciones, discapacidad, dependencia, igualdad entre mujeres y hombres, entre otras, que se especifiquen en la correspondiente convocatoria”.

---

84 Solo se van a considerar las condiciones acreditadas por la propia Administración. A este respecto no produce tal efecto lo que pueda acreditar cualquier otra entidad, ni siquiera las que estén homologadas en materia de calidad.

### 5.2.3 Cláusulas sociales y ambientales

Por último, en esta apretada síntesis sobre el contenido de los conciertos sociales hay que aludir a la obligatoriedad de la incorporación en los mismos de cláusulas sociales y ambientales (artículo 26 del Decreto 41/2018), aspecto este que entronca con la idea de que la contratación pública no es un fin en sí mismo, sino un instrumento para alcanzar otros fines generales. En el caso de las cláusulas sociales y ambientales esos fines son la estabilidad laboral, la integración social y la protección del medio ambiente. Los contratos administrativos se convierten de ese modo en medios para dar efectividad a los valores superiores que recoge el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, por lo que la regulación de este tipo de cláusulas puede encontrarse en las directivas de contratos del sector público y en el artículo 202 de la LCSP<sup>85</sup>, que las contempla como condiciones especiales de ejecución del contrato o como criterios para valorar las ofertas.

Cuando se configuran como condiciones especiales de ejecución del contrato (artículo 26.3 del Decreto 41/2018) adquieren una especial relevancia, puesto que, como contempla el artículo 202.3 de la LCSP, los pliegos pueden establecer penalidades para el caso de incumplimiento de tales cláusulas (artículo 192.1 de la LCSP) o atribuirles el carácter de obligaciones contractuales esenciales a los efectos señalados en la letra f) del artículo 211, lo que supone que su incumplimiento se considera causa de resolución del concierto social. Y, aun cuando el incumplimiento de estas cláusulas no se tipifique como causa de resolución del contrato, el mismo podrá ser considerado en los pliegos como infracción grave a los efectos establecidos en la letra c) del apartado 2 del artículo 71 de la LCSP, por lo que puede desembocar en una prohibición para contratar con las Administraciones Públicas.

En concreto, en el caso del concierto social los artículos 25.2 y 26.3 del Decreto 41/2018 permiten que en los pliegos de cláusulas administrativas particulares se atribuya la consideración de obligaciones esenciales a estas condiciones especiales de ejecución, y consecuentemente su incumplimiento por la entidad concertada será una causa de resolución del concierto. En el apartado tercero del mismo precepto, se ha previsto que cuando los pliegos no les atribuyan la consideración de obligación esencial, su incumplimiento podrá dar lugar a la imposición de penalidades hasta un máximo del diez por ciento del importe del concierto. Como es lógico, en ambos casos será necesario tramitar el correspondiente procedimiento administrativo con audiencia del interesado.

También pueden introducirse criterios sociales y ambientales entre los criterios de adjudicación (artículo 26.1 del Decreto 41/2018), siempre que estén vinculados al objeto del contrato, sean proporcionales al mismo y figuren expresamente determinados en el

---

<sup>85</sup> Vid. GALLEGO CÓRCOLES, I., "La integración de cláusulas sociales, ambientales y de innovación en la contratación pública", *Documentación Administrativa: Nueva Época*, nº 4 (2017), pp. 92-113; o ROMEO RUIZ, A., "Las cláusulas sociales en la ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público", *Revista española de derecho administrativo*, nº 191 (2018), pp. 297-325.

anuncio y en el pliego, en aplicación de los principios de transparencia e igualdad de trato que deben regir la contratación pública<sup>86</sup>. Además, el apartado segundo obliga a que los pliegos de cláusulas administrativas particulares establezcan las estipulaciones sociales y ambientales con un orden de prelación entre ellas para los casos de desempate.

En la actualidad, existe un compromiso del Gobierno andaluz de incorporación de cláusulas sociales y ambientales en los contratos de la Comunidad Autónoma<sup>87</sup>, que obliga a que los contratos de la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales incorporen estipulaciones tendentes a lograr objetivos de política social, ética y ambiental, en su versión más amplia<sup>88</sup>, aunque para ello deben darse tres condiciones: que dichos aspectos se puedan incorporar al objeto del contrato, sean compatibles con el derecho comunitario y se indique en el anuncio de licitación y en los pliegos del contrato.

## 6. PREPARACIÓN Y ADJUDICACIÓN DEL CONCIERTO SOCIAL

La celebración del concierto social, como contrato administrativo especial que es, requiere la previa tramitación del correspondiente procedimiento (artículo 116 de la LCSP), procedimiento que en primer término está regulado por la normativa propia de ese contrato. Sin embargo, son pocas las disposiciones que se encuentran en la legislación andaluza de servicios sociales. La LSSA no contiene ninguna previsión sobre la preparación y adjudicación del concierto social y las reglas contenidas en el Decreto 41/2018, de 20 de febrero (artículos 12-21), solo afectan a aspectos concretos de las fases de preparación y adjudicación, por lo que para explicar la estructura del procedimiento y para determinar el régimen aplicable al resto de las cuestiones conectadas con el mismo hay que acudir a lo dispuesto “en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, así como las demás disposiciones de desarrollo de las anteriores” (artículo 7 del Decreto 41/2018).

---

<sup>86</sup> Vid. GALLEGO CÓRCOLES, I., “La introducción de cláusulas sociales como criterios de adjudicación”, en *Innovación social en la contratación administrativa: las cláusulas sociales*, Aranzadi, Pamplona, 2017, pp. 81-112.

<sup>87</sup> El Acuerdo de 18 de octubre de 2016, del Consejo de Gobierno, por el que se impulsa la incorporación de cláusulas sociales y ambientales en los contratos de la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA número 203, de 21 de octubre de 2016). Vid. NÚÑEZ LOZANO, M.C., “El impulso de la incorporación de cláusulas sociales y ambientales en los contratos de la Comunidad Autónoma de Andalucía: informe”, *Administración de Andalucía: revista andaluza de administración pública*, nº 96 (2016), pp. 421-429.

<sup>88</sup> A título ejemplificativo se enumeran las oportunidades de empleo, trabajo digno, cumplimiento de los derechos sociales y laborales establecidos en la normativa y en los convenios colectivos, inclusión social, incluidas las personas con discapacidad, igualdad de oportunidades, accesibilidad universal y diseño para todas las personas, consideración de los criterios de sostenibilidad, incluidas las cuestiones de comercio ético y cumplimiento voluntario más amplio de la responsabilidad social de las empresas, respeto al medio ambiente y al ciclo de la vida, estímulo de los mercados de los productos con ventajas ambientales, para reducir los efectos adversos sobre la salud humana, así como para reducir el uso de la energía, las emisiones tóxicas o el agotamiento de los recursos naturales.

## 6.1 Órgano de contratación

De acuerdo con el artículo 12 del Decreto 41/2018, el procedimiento de adjudicación del concierto social se inicia de oficio por el órgano competente, que tramitará el preceptivo expediente con arreglo a lo establecido en la LCSP. La primera determinación que debe hacerse es por ello la identificación del órgano de contratación, a quien corresponde en una primera fase iniciar el expediente y motivar la necesidad del concierto social<sup>89</sup>, y en la segunda aprobar la convocatoria, impulsar el procedimiento de adjudicación y formalizar el concierto social.

El artículo 5 del Decreto 41/2018 indica que será cada Administración Pública con competencia en materia de servicios sociales la que determine el órgano que convocará y formalizará el concierto social. Queda pues este aspecto dentro del ejercicio de la potestad de autoorganización de las Administraciones Públicas, con los límites que puedan derivar de la legislación aplicable a cada una de ellas<sup>90</sup>.

En la Administración de la Junta de Andalucía, por ejemplo, convoca y formaliza los conciertos sociales la persona titular de la Consejería competente en materia de servicios sociales y las personas titulares de los entes, organismos o entidades adscritos a ésta que tengan competencia para contratar (artículo 5.2 del Decreto 41/2018). En el caso de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía la competencia para actuar como órgano de contratación y celebrar en su nombre los contratos relativos a los asuntos propios de la misma corresponde a la persona titular de la Dirección Gerencia, salvo en los casos en que tal atribución corresponda a la persona titular de la Consejería a la que se adscribe la Agencia o al Consejo de Gobierno<sup>91</sup>.

---

<sup>89</sup> El órgano de contratación también es competente para iniciar el expediente de contratación, que debe impulsar con arreglo a lo establecido en la LCSP (artículos 12.1 del Decreto 41/2018 y 73 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas).

<sup>90</sup> Es importante recordar que tradicionalmente han existido reglas especiales para la contratación de las entidades locales, de lo cual son buen reflejo aún las disposiciones adicionales segunda y tercera de la LCSP. Vid. COLÁS TENAS, J., "Las especialidades de la contratación pública en la administración local", en GIMENO FELIU, *Estudio Sistemático...*, cit., pp. 1565-1614; o vid. DÍEZ SASTRE, S. et alii, *La nueva Ley de Contratos...*, cit., pp. 65-77.

<sup>91</sup> Así lo establece el artículo 15.2.x) del Decreto 101/2011, de 19 de abril, por el que se aprueban los Estatutos de la Agencia. Todo ello además debe entenderse sin perjuicio de la autorización que pueda exigirse con carácter previo a la aprobación del expediente de contratación, en los supuestos regulados por el artículo 43.4 y 5 de sus Estatutos. Por ejemplo, el artículo 28 de la Ley 5/2017, de 5 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2018, requiere acuerdo del Consejo de Gobierno para autorizar cualquier tipo de expedientes de gastos cuyo importe global sea igual o superior a doce millones de euros (12.000.000 €). Por ello hubo que obtenerlo en el expediente CA-15/2018, que se convocó por un importe total 350.989.911,34 €, IVA excluido.

## 6.2 Preparación del concierto social

Como es bien conocido, el expediente de contratación debe servir para determinar la necesidad del concierto social, bien por figurar ésta en planes previamente aprobados o autorizados, bien por estimarse singularmente necesario<sup>92</sup>. La necesidad del concierto debe ponerse en relación con la programación de las necesidades que se quieren cubrir con el servicio. Si pensamos, por ejemplo, en el expediente CA-15/2180, con el que se pretendía cubrir las necesidades en Andalucía de los servicios de atención residencial, centros de día y centros de día con terapia ocupacional para personas con discapacidad en situación de dependencia, era un presupuesto básico establecer el número y la distribución más adecuada de las plazas, tarea que se abordó con el Mapa de Servicios Sociales de Andalucía<sup>93</sup>. Ese diagnóstico permitió estimar que en Andalucía era necesario concertar 12.520 plazas en centros privados debidamente acreditados, que fueron las licitadas en el expediente CA-15/2018 por partes mediante su división en lotes. Cada uno de esos lotes contenía las plazas necesarias en cada una de las diferentes zonas de trabajo social especificadas en el Mapa de Servicios Sociales de Andalucía.

Pero la preparación del concierto social no solo es el momento en que se justifica la necesidad del concierto social y se define con precisión su objeto (cómo ofrecer alguna o algunas de las prestaciones contenidas en el catálogo); es también el momento en que la Administración determina unilateralmente el contenido del concierto, porque el concierto social es básicamente un contrato de adhesión. En cuanto a la determinación unilateral del contenido del concierto social hay que señalar que se plasma en distintos documentos administrativos (artículo 12.2 del Decreto 41/2018): el pliego de cláusulas administrativas particulares, en el que básicamente se recogen los derechos y obligaciones de las partes, por un lado, y las reglas de procedimiento y adjudicación, por otro (artículo 122 de la LCSP); y el pliego de prescripciones técnicas, en el que se recoge la descripción técnica del objeto del contrato, en este caso las prescripciones técnicas particulares que hayan de regir la realización de la prestación contratada<sup>94</sup>. La importancia de ambos documentos es conocida, puesto que el contenido de los contratos se ajustará al contenido de los pliegos de cláusulas administrativas particulares, cuyas cláusulas se consideran parte integrante

---

<sup>92</sup> Para ello, durante la tramitación del expediente de contratación debe recabarse un “informe razonado del servicio que promueva la contratación, exponiendo la necesidad, características e importe calculado de las prestaciones objeto del contrato” (artículo 73.2 del Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas).

<sup>93</sup> El Mapa de Servicios Sociales de Andalucía ha configurado el despliegue del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía, definiendo los criterios poblacionales más idóneos para la implantación de las prestaciones, atendiendo a la naturaleza de las mismas, a la media de demandantes reales en el caso de prestaciones que ya se estén prestando, al número de personas potencialmente demandantes y a la necesidad de garantizar su mayor proximidad para facilitar la integración de las personas usuarias en el entorno social habitual.

<sup>94</sup> La referencia a los aspectos técnicos del objeto del contrato no debe llevarnos a engaño, porque las prescripciones técnicas se integran en el contenido del contrato, obligan a las partes, y -desde ese punto de vista- tienen los mismos efectos jurídicos que las cláusulas administrativas.

de los mismos (artículo 122.4 de la LCSP). Y el artículo 35.2 de la LCSP prohíbe que los contratos incluyan estipulaciones que establezcan derechos y obligaciones para las partes distintas de las previstas en los pliegos, permitiendo únicamente que se concreten las condiciones derivadas, en su caso, de las proposiciones del adjudicatario.

A estas reglas generales, extraídas de la LCSP, habría que añadir lo dispuesto al respecto en el Decreto 41/2018, que dispone que los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas contendrán, como mínimo, la descripción de las características y condiciones de la actividad a concertar, la duración del periodo inicial y las sucesivas renovaciones, y, en su caso, las condiciones especiales de ejecución, las cláusulas sociales y ambientales que procedan, las previsiones de pago del importe del concierto con arreglo a la normativa vigente, así como los seguros, garantías y otros requisitos previos a la adjudicación del concierto social.

Por último, en el expediente de preparación del concierto social debe acreditarse, mediante el correspondiente certificado, la existencia de crédito o, en el caso de entidades del sector público, el documento equivalente que acredite la existencia de crédito, así como producirse la fiscalización previa de la intervención en los casos en los que ésta sea preceptiva (artículo 12.1 del Decreto 41/2018). Como es lógico, con carácter previo la entidad pública concertante debería haber consignado en los presupuestos destinados a la prestación de los servicios sociales el crédito suficiente para la celebración de los conciertos que haya previsto adjudicar (artículo 6 del Decreto 41/2018).

### 6.3 Adjudicación del concierto social

Ni la LSSA ni el Decreto 41/2018 regulan el procedimiento de adjudicación. Se limitan a establecer algunas reglas especiales que se aplican junto a las previsiones de la LCSP sobre esta materia. En concreto, los procedimientos de adjudicación se regulan en el Libro II “De los contratos de las Administraciones públicas”, Título I, Capítulo I, sección 2ª de la LCSP (artículos 156-182)<sup>95</sup>.

Así pues, de acuerdo con el artículo 131.2 de la LCSP, la adjudicación se realizará ordinariamente utilizando el procedimiento abierto (artículos 156-159 de la LCSP) o el restringido. Es difícil imaginar que se den las condiciones para aplicar cualquiera de los procedimientos extraordinarios, como exige el artículo 131.2. 2º párrafo. No obstante, no se van a comentar con detalle estos procedimientos, sino que nos limitaremos a exponer las reglas especiales

---

<sup>95</sup> Sobre la nueva regulación de los procedimientos de adjudicación vid. Díez Sastre, S. et alii, *La nueva Ley de Contratos...*, cit., pp. 171-217; Gallego Córcoles, I. y Gamero Casado, E. (coordinadores), *Tratado de contratos del sector público*, Tomo II, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018; Gallego Córcoles, I., “Los procedimientos abiertos, restringido, licitación con negociación, negociado sin publicidad y diálogo competitivo”, en Gimeno FelIU, *Estudio Sistemático...*, cit., pp. 1073-1146; o Hernando Rydings, M., “Procedimientos de contratación y su incidencia en las entidades locales: principales novedades”, *Anuario del Gobierno Local*, nº 1 (2018, ejemplar dedicado a: Contratación pública y Administración local), pp. 129-172.

(que no siempre son auténticas especialidades) que el Decreto 41/2018 introduce en estos procedimientos. En concreto, en su capítulo III encontramos reglas sobre la convocatoria y su publicidad, la selección de la entidad o la formalización del concierto social.

### *6.3.1 Convocatoria y presentación de ofertas*

Una vez aprobado el expediente de contratación, así como el gasto correspondiente, el órgano competente dictará la resolución de convocatoria a la que se acompañarán los pliegos de cláusulas administrativas particulares, de prescripciones técnicas y la copia del documento mediante el cual se formalizará el concierto (artículo 12.3 del Decreto 41/2018).

El anuncio de licitación para la adjudicación de los contratos será publicado en el Perfil del Contratante del órgano convocante y en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía o, en el caso de los contratos promovidos por las Entidades Locales, en el boletín oficial de la provincia respectiva (artículo 13 del Decreto 41/2018). Cuando los contratos estén sujetos a regulación armonizada, por superar el umbral que a tales efectos establecen los artículos 20.1 y 22.1.c) de la LCSP, la licitación deberá publicarse, además, en el Diario Oficial de la Unión Europea. Es importante destacar la relevancia de esta regla, puesto que el artículo 39.2.c) de la LCSP establece la nulidad de los contratos por la “falta de publicación del anuncio de licitación en el perfil de contratante alojado en la Plataforma de Contratación del Sector Público o en los servicios de información similares de las Comunidades Autónomas, en el «Diario Oficial de la Unión Europea» o en el medio de publicidad en que sea preceptivo”.

A partir de ese momento las entidades interesadas en participar en el procedimiento de adjudicación pueden presentar sus ofertas (artículo 14.1 del Decreto 41/2018). Como es lógico, la oferta y la documentación complementaria requerida debe presentarse en el plazo, forma y lugar que se indique en la convocatoria de licitación<sup>96</sup> (apartado segundo).

La entidad que concurra queda obligada a mantener su propuesta hasta la completa finalización del procedimiento de adjudicación (artículo 14.1 del Decreto 41/2018).

### *6.3.2 Selección de la entidad*

Esta es la fase del procedimiento de adjudicación con una regulación más completa en el Decreto 41/2018. En concreto, se regula un órgano de valoración, los criterios de adjudicación y el procedimiento de admisión y valoración de las ofertas (sección segunda del capítulo III, artículos 15-17).

---

<sup>96</sup> El artículo 14 del Decreto 41/2018 precisa que esto debe entenderse sin perjuicio de lo previsto en el artículo 53.1.d) de la Ley 39/2015, de 31 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en relación a la documentación que ya se encuentre en poder de la Administración Pública o que haya sido elaborada por ésta.

En primer lugar, hay que destacar que el Decreto 41/2018 configura un órgano especializado para valorar las ofertas presentadas. Ese nuevo órgano se denomina comisión de valoración y su composición se fija en la convocatoria de licitación (artículo 16.1 del Decreto 41/2018). En su configuración el órgano competente para la adjudicación debe respetar los requisitos establecidos en el apartado segundo del artículo 16, en el que se dispone que la comisión de valoración “estará compuesta por personas, sin vínculos ni relación mercantil con las entidades licitadoras, con conocimientos y experiencia en la materia, designadas por el órgano competente para la adjudicación del concierto social, debiendo tener, al menos, las personas designadas para la Presidencia y Secretaría de la misma, la condición de personal funcionario. Entre sus miembros deberá figurar un representante del órgano encargado del asesoramiento jurídico de la Administración o entidad concertante y un representante de la respectiva Intervención”.

Se trata de una regulación de mínimos que permite establecer el número y perfil de los miembros de la comisión en función de las necesidades que se pretendan cubrir con cada concierto social. Por ello habrá que completar su regulación con las disposiciones de las leyes administrativas generales. Por ejemplo, dado que la comisión de valoración se nombra en la convocatoria de licitación, hay que entender que la referencia del artículo 16.2 del Decreto 41/2018 a que sus miembros no tengan “vínculos ni relación mercantil con las entidades licitadoras” es una causa de abstención que debe sumarse a las previstas en el artículo 23 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP). En cuanto a su régimen de funcionamiento (artículo 16.3 del Decreto 41/2018), será el previsto para los órganos colegiados en el Capítulo II del Título Preliminar de la LRJSP y en la Sección 1ª del Capítulo II del Título IV de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía.

El órgano competente para la adjudicación del concierto social es también el órgano a quien corresponde el análisis de la documentación presentada por los licitadores y la admisión de las ofertas (artículo 17.1). La comisión de valoración se encarga únicamente de valorar las ofertas presentadas y formular una propuesta de adjudicación, debidamente motivada y ajustada a las previsiones presupuestarias (artículo 17.5).

En un primer momento, el del análisis de la documentación presentada, si el órgano de contratación observa defectos u omisiones subsanables en la documentación presentada, lo debe comunicar a los interesados de acuerdo con lo previsto en la normativa en materia de contratación pública, otorgando un plazo no superior a cinco días hábiles para la subsanación<sup>97</sup>. Seguidamente, el órgano competente para la adjudicación del concierto

---

<sup>97</sup> Esta situación es distinta a la regulada en el apartado tercero del mismo artículo, que alude al supuesto en que se requiera a las entidades que aporten documentación aclaratoria o complementaria. En ese caso el requerimiento le corresponde a la comisión de valoración, que podrá otorgar un nuevo plazo (distinto al de subsanación), no superior a cinco días hábiles, comunicándolo a las personas interesadas de acuerdo con lo previsto en la normativa en materia de contratación pública.

elaborará una relación de entidades admitidas y excluidas con expresa mención de las causas de inadmisión, que será publicada en el Perfil del Contratante, otorgando un plazo de cinco días para alegaciones, que serán examinadas por la comisión de valoración<sup>98</sup>.

Para la valoración de las ofertas la comisión tendrá en cuenta una pluralidad de criterios de adjudicación<sup>99</sup>, los que en cada caso se establezcan en los pliegos de cláusulas administrativas particulares en función del objeto del concierto social (artículo 15.2 RCS). A tal efecto el mismo artículo alude a los siguientes criterios:

- a) La continuidad de las personas usuarias atendidas.
- b) La elección de la persona usuaria en los casos en que proceda.
- c) El arraigo de la persona en el entorno de atención social<sup>100</sup>.
- d) La vinculación afectiva o terapéutica.
- e) La atención personalizada, integral e interdisciplinar.
- f) La experiencia y trayectoria acreditada.
- g) La calidad en el servicio.
- h) Otros criterios establecidos, en su caso, en los pliegos de cláusulas administrativas particulares.

Aunque quizá lo más llamativo de este apartado es que no se atiende a la mejor relación calidad-precio, interesa señalar una doble cautela a la hora de elaborar los pliegos de cláusulas administrativas particulares. En relación con el último inciso, el h), hay que recordar que esos criterios adicionales deben estar relacionados con el objeto del contrato y no pueden conferir a la entidad adjudicadora una libertad incondicional de elección del adjudicatario. También debe insistirse en la necesidad de que en la elaboración de los pliegos no se mezclen los requisitos exigidos al licitador para concurrir en el procedimiento con los criterios de adjudicación. Entre estos últimos no procede la inclusión de los relativos

---

<sup>98</sup> Contra el acuerdo de exclusión cabrá recurso en vía administrativa (artículo 17.3 del Decreto 41/2018).

<sup>99</sup> Debe recordarse que el artículo 145.3 de la LCSP se impone la valoración de más de un criterio y se añade, en su apartado g), que “en los contratos de prestación de servicios sociales si fomentan la integración social de personas desfavorecidas o miembros de grupos vulnerables entre las personas asignadas a la ejecución del contrato, promueven el empleo de personas con dificultades particulares de inserción en el mercado laboral o cuando se trate de los contratos de servicios sociales, sanitarios o educativos a que se refiere la Disposición adicional cuadragésima octava, o de servicios intensivos en mano de obra, el precio no podrá ser el único factor determinante de la adjudicación”.

<sup>100</sup> En relación con este punto hay que advertir que la inclusión en la LSSA de la cláusula de arraigo territorial fue cuestionada por su carácter general, ya que este tipo de cláusulas solo se admite excepcionalmente y tras considerar detenidamente las prestaciones propias de cada contrato para encontrar su justificación. GARRIDO JUNCAL ha estudiado si algunas de estas regulaciones vulneran el principio de no discriminación, como las que valoran «el arraigo de la persona en el entorno de atención» o «la implantación en la localidad donde vaya a prestarse el servicio» y explica por qué los considera discriminatorios, citando jurisprudencia reciente. Vid. “Las nuevas formas..., cit., pp. 91-94.

a la acreditación de la solvencia de los licitadores, sino que han de estar directamente vinculados con el objeto del contrato.

El artículo 15 del Decreto 41/2018 también establece las reglas para resolver la adjudicación cuando las ofertas presentadas tengan análogas condiciones de eficacia, calidad y rentabilidad social. En primer lugar, se concede prioridad a las entidades de la iniciativa social, entre las que se consideran incluidas las sociedades cooperativas calificadas como entidades sin ánimo de lucro (apartado primero). En defecto de las anteriores, tendrán preferencia, por el siguiente orden, las entidades de la economía social, las cooperativas y las pequeñas y medianas empresas. Solo cuando en el procedimiento de adjudicación no concurra ninguna de las entidades del tipo indicado, se permite que la Administración contrate con el resto de las entidades privadas con ánimo de lucro (párrafo segundo).

La comisión valorará las solicitudes admitidas de acuerdo con los criterios de preferencia y criterios específicos de valoración determinados en el artículo 15 y elevará al órgano convocante la propuesta de resolución de adjudicación del concierto social. Lógicamente, aunque no lo diga el Decreto 41/2018, esa propuesta de resolución debe ser publicada en el Perfil del Contratante del órgano competente para la formalización del concierto. En el caso de que se hayan ofertado plazas residenciales o en centros de día, los pliegos contemplan que el órgano de contratación también les dará publicidad para que los usuarios interesados puedan solicitar la que convenga a sus intereses y situación de entre las ofrecidas por las entidades adjudicatarias.

### *6.3.3 Adjudicación y formalización del concierto social*

La adjudicación y formalización del concierto social se regula en el artículo 107 de la LSSA y en la sección tercera del capítulo III del Decreto 41/2018 (artículos 18-21).

Con carácter previo a la adjudicación definitiva y a la formalización del concierto social, la entidad adjudicataria debe presentar una serie de documentos. El artículo 18 RCS ha previsto que a la vista de la propuesta de resolución de adjudicación el órgano contratante requiera a la entidad seleccionada para que presente en el plazo de quince días hábiles la documentación acreditativa de estar al corriente en sus obligaciones tributarias y con la Seguridad Social (artículo 18.1 del Decreto 41/2018) y, cuando así se haya previsto en los pliegos de cláusulas administrativas particulares, que constituya garantía definitiva, con la finalidad de “asegurar el posible incumplimiento de las obligaciones asumidas por la entidad concertada ante la entidad pública concertante” (artículo 18.2) y, con anterioridad al inicio de la ejecución del concierto social, que se acredite la suscripción de un seguro de responsabilidad civil que cubra el servicio objeto del concierto, así como todas las prestaciones técnicas y, en su caso, complementarias que lo integran (artículo 18.4).

Además, el órgano competente podrá determinar que las entidades prestadoras de servicios sociales aporten certificados relativos al cumplimiento de las normas de garantía de

la calidad en la prestación del servicio. En este caso la exigencia no se configura como una obligación derivada de los pliegos, sino como una potestad del órgano, que podrá exigirlos tras considerar las circunstancias que concurren en cada caso y valorando la mejor satisfacción del interés general.

Si los adjudicatarios no atendiesen satisfactoriamente estos requerimientos, se presume que el licitador ha retirado su oferta (artículo 18.5). En tal caso, el órgano de contratación procederá a recabar la misma documentación a la entidad licitadora siguiente, por el orden en que hayan quedado clasificadas las ofertas.

Una vez recibida la documentación necesaria, el órgano competente para la adjudicación del concierto social procederá a dictar una resolución motivada, cuyo contenido debe ajustarse a lo dispuesto en el artículo 19.2 del Decreto 41/2018 y a las previsiones de la Ley 39/2015, de 31 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC). En la resolución se incluirá al menos el siguiente contenido:

- a) Listado con las solicitudes admitidas y excluidas, con sucinta referencia a las causas de exclusión.
- b) La entidad seleccionada, así como los motivos determinantes para su selección y el resultado de la baremación.
- c) Los recursos que contra dicha resolución procedan, el órgano ante el que han de dirigirse y el plazo de interposición conforme a la normativa vigente.

La resolución de adjudicación se notificará a las entidades que hayan concurrido en la convocatoria de licitación y además se publicará en el Perfil del Contratante del órgano de concertación. En ambas comunicaciones se indicará expresamente el plazo en que se procederá a la formalización del concierto social con cada entidad<sup>101</sup>.

Sobre este último extremo el artículo 107 de la LSSA dispone que la formalización de los conciertos sociales se plasmará en documento administrativo<sup>102</sup>, que concretará, además de los que se establezcan reglamentariamente, los siguientes aspectos:

---

<sup>101</sup> En el artículo 21 del Decreto 41/2018 se ha precisado que la formalización del concierto social debe realizarse en el plazo de quince días hábiles desde la notificación de la adjudicación.

<sup>102</sup> En consonancia con lo dispuesto en el artículo 4 de Decreto 41/2018, el apartado tercero del artículo 21 contempla la suscripción de un único contrato para la reserva y ocupación de plazas en varios centros o para la gestión integral de una pluralidad de prestaciones o servicios cuando todos ellos dependan de una misma entidad titular y se cumplan los siguientes requisitos:

- a) Previamente deben haberse establecido en la convocatoria las condiciones específicas de prestación del servicio conjunto, de acuerdo con las singularidades de las prestaciones o servicios a concertar.
- b) Deben haberse delimitado perfectamente y cumplirse los requisitos específicos exigibles a cada centro o para cada servicio.

- a) Determinación del objeto del concierto y estimación del volumen global de actividad.
- b) Duración, causas de extinción y procedimiento para su modificación y renovación.
- c) Cantidad global consignada por la Administración para el sostenimiento de la entidad concertada.
- d) Periodicidad y procedimiento de realización de los pagos y justificación de los gastos.
- e) Procedimiento y mecanismos de seguimiento, control y auditoría por parte de la Administración.
- f) Obligaciones que adquieren las partes.

La remisión del artículo 107 de la LSSA a lo que se disponga reglamentariamente sobre el contenido del concierto social ha sido desarrollada en el apartado primero del artículo 21 del Decreto 41/2018, en el que se dispone que además de las previsiones contenidas en el artículo 107.1 de la LSSA, el documento de formalización incluirá además los derechos y obligaciones recíprocas, así como las características del servicio a contratar<sup>103</sup>. Junto al contrato, el adjudicatario firmará el pliego de cláusulas administrativas particulares, el de prescripciones técnicas particulares y cualquier otro documento integrante del contrato.

La formalización de los conciertos sociales será también objeto de publicación, para lo cual se utilizarán los mismos medios que la convocatoria de licitación (artículo 21.2); a saber, en el Perfil del Contratante del órgano convocante y en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía o, en el caso de los contratos promovidos por las Entidades Locales, en el boletín oficial de la provincia respectiva (artículo 13 del Decreto 41/2018). Cuando los contratos estén sujetos a regulación armonizada, por superar el umbral que a tales efectos establecen los artículos 20.1 y 22.1.c) de la LCSP, la licitación deberá publicarse, además, en el Diario Oficial de la Unión Europea.

## 7. EJECUCIÓN DEL CONCIERTO SOCIAL

Queda por analizar la fase de ejecución del concierto social, que está marcada por los principios estructurales y buena parte de las reglas de la ejecución de los contratos administrativos. Por ello hay que comenzar indicando que el concierto social se ejecutará con sujeción a lo establecido en su clausulado y en los pliegos de cláusulas administrativas y de prescripciones técnicas y sus efectos se regirán en primer término por la LSSA y por el Decreto 41/2018, y supletoriamente por la legislación de contratos del sector público. Ese marco normativo va a suponer la atribución a una de las partes, la

---

<sup>103</sup> Cuando el objeto del concierto social sea la reserva y ocupación de plazas para su uso exclusivo por las personas usuarias del Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía el documento que se formalizará se denomina “Compromiso de Oferta de Plazas”, en el que se recogerá el número de plazas ofertadas, el precio que corresponde a las mismas, las condiciones especiales de ejecución, mejoras, duración, etc. Posteriormente, una vez que el usuario haya elegido una de esas plazas y le haya sido adjudicada por resolución de la Administración competente, es cuando se produce realmente la concreción del compromiso contractual. La factura mensual que genera la entidad adjudicataria se calcula en función de las plazas efectivamente ocupadas.

Administración, de poderes y prerrogativas en relación con la ejecución y extinción del concierto social que no tienen comparación en el Derecho privado<sup>104</sup> y cuyo régimen jurídico encontramos en la legislación de servicios sociales y, en su defecto, en el Libro II, Título I, Capítulo I, sección 3ª de la LCSP, que lleva por título “De los efectos, cumplimiento y extinción de los contratos administrativos”. El órgano de contratación tiene las prerrogativas de interpretar el concierto social, resolver las dudas que ofrezca su cumplimiento, modificarlo por razones de interés público, declarar la responsabilidad imputable a la entidad concertada a raíz de la ejecución del concierto, suspender la ejecución del mismo o acordar su resolución dentro de los límites y con sujeción a los requisitos y efectos señalados en la LCSP y la normativa que la desarrolla (artículo 190 de la LCSP). No obstante, a continuación, se expondrán solo las reglas especiales contenidas en el Decreto 41/2018, que se refieren fundamentalmente a los efectos, modificación, duración y extinción del concierto social.

Antes es oportuno indicar que, además de los poderes que derivan de la regulación contractual, las Administraciones competentes en materia de servicios sociales conservan los poderes de policía necesarios para asegurar el cumplimiento de las normas administrativas, económicas y asistenciales que forman el estatuto jurídico del usuario, que no es otra cosa que garantizar la buena marcha de los servicios sociales. No puede ser de otra forma, en tanto que como titular de los mismos son responsables de su adecuado y continuado funcionamiento.

## **7.1 Efectos del concierto social**

Como es lógico, la regulación más específica sobre los efectos del concierto social se contiene en la Sección 1ª del capítulo IV del Decreto 41/2018, que enumera las obligaciones de la entidad concertada (artículo 22), de la entidad pública concertante (artículo 23) y de los usuarios de los servicios concertados (artículo 24).

### *7.1.1 Obligaciones de la entidad concertada*

Ante todo, hay que insistir en que, en el concierto social, la relación que se establece entre la entidad concertada y el usuario del servicio es tan importante como la establecida entre la entidad concertada y la Administración. La regulación de la fase de ejecución es un buen ejemplo, puesto que solo puede entenderse desde la necesidad de garantizar que el usuario del servicio concertado disfrute de unas prestaciones de calidad, continuadas, accesibles, etc. Por ello, la primera obligación de la entidad concertada es la de “proveer

---

<sup>104</sup> Estas potestades encuentran su justificación y su causa en la tutela del interés general que se quiere atender con el concierto social, como no podía ser de otra forma en atención al propio fin institucional de la Administración que contrata (artículo 103.1 CE).

el servicio en las condiciones establecidas en el Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía” (artículo 104.1 de la LSSA) y, añade el artículo 22.1 del Decreto 41/2018, en los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas<sup>105</sup>.

Además, la entidad concertada pasa a formar parte del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía y consecuentemente asume un elevado número de obligaciones que tratan de asegurar la regularidad y la calidad del servicio. Por ello, se alude a ellas en el apartado segundo del artículo 22 del Decreto 41/2018 como concreciones de la que sería la obligación principal, la enunciada en el apartado primero, y que por ello mismo deben interpretarse “de acuerdo con la naturaleza de la actividad concertada”. Estas obligaciones son las siguientes:

- a) Proporcionar a las personas usuarias una atención adecuada, interprofesional, integral, personalizada y continuada, adaptada a sus necesidades específicas de apoyo y a las necesidades multidimensionales, capacidades y preferencias de las personas usuarias y, cuando proceda, de sus familias.
- b) Promover la utilización del servicio en condiciones de igualdad por las personas usuarias, salvaguardar en todo caso su derecho a la dignidad e intimidad y cumplir con el deber de confidencialidad y reserva de los datos personales, familiares o sociales de las mismas.
- c) Promover la participación de las personas destinatarias de los servicios sociales, así como, en su caso, de sus familiares en la prestación del servicio.
- d) Solicitar previamente a la entidad pública concertante cambio o variación en el servicio prestado que deberá ser autorizado y, en especial, cualquier cambio de titularidad de los centros. La modificación en la estructura o cualificación de la plantilla, así como cualquier cambio en la gestión deberá ser autorizado, cuando esté previsto en los pliegos de cláusulas administrativas particulares.
- e) Proveer el servicio concertado de manera diligente, y en condiciones de accesibilidad universal y diseño para todas las personas, de forma continuada y con la calidad requerida en los pliegos de prescripciones técnicas del concierto social.
- f) Colaborar con la Administración concertante y facilitarle, en todo momento, las tareas de inspección, fiscalización, seguimiento, evaluación y auditoría y, en particular, toda la información económica, fiscal, laboral, técnica y asistencial, y de cualquier índole que le sea solicitada y que resulte necesaria para valorar la ejecución del concierto social, con sujeción a la legislación en materia de protección de datos y a la restante normativa aplicable.

---

<sup>105</sup> Aunque la titularidad de centro sigue siendo privada y las relaciones con sus empleados siguen siendo laborales, el régimen de funcionamiento es definido detalladamente por la Administración. En relación a los usuarios, el concierto social debe asegurar el trato igual de todos los usuarios afectados por su aplicación y consecuentemente las normas que rigen en su acceso y atención a un centro social privado concertado no se diferencian de las que rigen en los centros públicos. La sujeción a las mismas normas de organización y funcionamiento alcanza también los derechos, los deberes y las garantías de los usuarios.

- g) Someterse a las actuaciones de control financiero que correspondan a los órganos competentes de la entidad pública concertante en relación con los fondos públicos para la financiación de los contratos a fin de acreditar que la totalidad de los fondos públicos percibidos se aplican a la gestión del servicio.
- h) Comunicar a la entidad pública concertante cualquier subvención, donación o aportación privada, cuyo objeto sea la financiación de mejoras de mantenimiento del centro.
- i) Comunicar a la entidad pública concertante cualquier circunstancia que pudiera ser determinante de la extinción del concierto social.
- j) Cumplir con la normativa reguladora de los requisitos materiales, funcionales y personales, así como, en su caso, la subrogación consecuente del personal, aplicables en función de la tipología de la prestación del servicio.

En relación con el tema de la subrogación del personal de la anterior adjudicataria hay que destacar que la obligación de subrogación nacerá, cuando exista, de la aplicación del régimen jurídico de la sucesión de empresas previsto en el artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores, de lo que pueda disponerse en otra norma legal o porque así se haya previsto en los convenios colectivos que resulten aplicables en cada sector, y no cabe que la Administración la incluya en el pliego si no se da alguna de las condiciones anteriores. El pliego únicamente puede reflejar esa obligación cuando derive de la legislación laboral o del convenio colectivo aplicable al servicio que se pretende concertar<sup>106</sup>.

- k) Asumir la responsabilidad de la calidad técnica del trabajo que desarrolle y de las prestaciones realizadas, así como de las consecuencias que se deduzcan para la entidad pública concertante o para terceras personas de las omisiones, errores, métodos inadecuados o conclusiones incorrectas en la ejecución del concierto social.
- l) Mantener los locales, instalaciones, mobiliario o enseres en condiciones adecuadas de funcionamiento, limpieza e higiene.
- m) Dar a conocer a las personas usuarias y a la entidad pública concertante el coste repercutido de las prestaciones complementarias que, por tener carácter optativo, no queda incluido en el coste del servicio, en los casos que proceda.
- n) Indemnizar por los daños y perjuicios que cause, por sí o por personal o medios dependientes de la misma y por las personas usuarias, a terceras personas y al local o locales de prestación del servicio, como consecuencia de la ejecución del concierto. Cuando tales daños sean consecuencia inmediata y directa de una orden de la entidad pública concertante, será esta responsable dentro de los límites señalados en las leyes.
- o) Cumplir con las cláusulas sociales y ambientales que se establezcan en la convocatoria de licitación del concierto social y en los correspondientes pliegos de cláusulas administrativas particulares, de conformidad con el Acuerdo de 18 de octubre de 2016, del

---

<sup>106</sup> Así lo ha establecido la jurisprudencia en varios pronunciamientos recientes, en los que se insiste en que la Administración contratante no puede en ningún caso imponer por sí misma la subrogación por tener esa materia un contenido estrictamente laboral y porque afectaría, en el caso de los contratos administrativos, a terceros ajenos al vínculo contractual, como son los trabajadores de la antigua entidad adjudicataria (SSTS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 8 de junio del 2016, Ar. 3491, y 18 de junio del 2019, Ar. 194504, FJ 2).

Consejo de Gobierno, por el que se impulsa la incorporación de cláusulas sociales y ambientales.

- p) Mantener la vigencia de la debida autorización de funcionamiento y, en su caso, acreditación<sup>107</sup>.
- q) Contar con un protocolo de detección y atención de violencia de género, ofreciendo información de su existencia y contenido a las personas usuarias y al personal de la entidad.

Pero lo cierto es que no todas las obligaciones recogidas en el apartado segundo del artículo 22 responden a esa lógica. Algunas están conectadas al cumplimiento de otros bloques normativos (en materia fiscal, de igualdad de género o de prevención de riesgos laborales por citar solo algunos ejemplos), por lo que su enunciación en el Decreto 41/2018 no era realmente imprescindible, ya que su exigibilidad deriva directamente de esas otras normas y porque la fiscalización de su cumplimiento corresponde a otras Administraciones u órganos distintos a los competentes en materia de servicios sociales. No obstante, su incorporación en las obligaciones del concierto social servirá, llegado el caso, para apreciar como causa de extinción del concierto social el grave incumplimiento de ese tipo de normas (artículo 31 del Decreto 41/2018), en los términos que se analizarán posteriormente. Son ejemplos del segundo tipo de obligaciones las siguientes:

- a) Cumplir con las disposiciones vigentes en materia laboral y los convenios colectivos, disposiciones de seguridad social y de seguridad y salud laboral, por lo que vendrá obligada a disponer las medidas exigidas por tales disposiciones, siendo a su cargo el gasto que ello origine.
- b) Cumplir con las disposiciones vigentes en materia fiscal, de integración social de personas con discapacidad, de igualdad de género, de prevención de riesgos laborales, en materia de defensa y protección de derechos de las personas consumidoras y usuarias y de protección del medio ambiente que se establezcan tanto en la normativa vigente como en los pliegos de prescripciones técnicas del concierto social.
- c) Cumplir con la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, modificada por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, y el Real Decreto 1110/2015, de 11 de diciembre, por el que se regula el Registro Central de Delincuentes Sexuales.
- d) Respetar los derechos y deberes inherentes a su calidad de titular de la entidad prestadora de servicios sociales respecto del personal adscrito al servicio concertado.
- e) Abonar las retribuciones de su personal, de forma normalizada en cumplimiento de lo establecido al respecto en los respectivos convenios, y cumplir con sus obligaciones en materia de seguridad social de forma directa y bajo su entera responsabilidad, sin que pueda incurrir la entidad pública concertante en ninguna responsabilidad de tipo subsidiario.

---

<sup>107</sup> Este inciso incorpora al Decreto 41/2015 la exigencia contenida en el apartado tercero del artículo 85 de la LSSA, que obliga a la entidad acreditada a mantener las condiciones exigidas para la obtención de la acreditación administrativa mientras se encuentre vigente el régimen del concierto.

- f) Guardar secreto profesional y aplicar el código deontológico en todas las informaciones, documentos y asuntos a los que tengan acceso o conocimiento durante la vigencia del concierto social, estando obligada a no difundir, en forma alguna, los datos que conozca como consecuencia o con ocasión de su ejecución, incluso después de finalizar el plazo del concierto social.
- g) La entidad concertada deberá cumplir lo dispuesto en la legislación sobre protección de datos de carácter personal, debiendo formar e informar a su personal de las obligaciones que derivan de la misma<sup>108</sup>.
- h) Poner a disposición de las personas usuarias un libro de sugerencias y reclamaciones, que deberá mantenerse a disposición de la entidad pública concertante para que la misma conozca su contenido, su tramitación y respuesta aportada por la entidad concertada.

Lógicamente, la Administración contratante será la competente para determinar si la ejecución de las prestaciones se ha llevado a cabo conforme a lo establecido en el concierto social; y lo mismo puede decirse del resto de obligaciones del primer grupo, que básicamente son expresiones de lo anterior o persiguen que la entidad mantenga durante el periodo de ejecución del concierto los requisitos exigidos para su suscripción<sup>109</sup>.

Además, el Decreto 41/2018 extrema las cautelas frente al mal uso de los fondos que reciben las entidades concertadas, regulando mecanismos que permiten a la Administración comprobar el destino de las cantidades abonadas. Para ello se impone a la entidad concertada una doble obligación (artículo 30.2): la aportación de un informe de auditoría financiera y de cumplimiento de las cuentas de las entidades o del servicio del año anterior, así como un informe de auditoría externa relativa a la aplicación de los fondos percibidos por parte de la entidad en concepto de abono del concierto social.

Más difícil es sostener qué puede hacer en relación con el segundo grupo de obligaciones, salvo exigir al contratista que acredite documentalmente su cumplimiento<sup>110</sup>, puesto que, en los supuestos de incumplimiento de estas, o si surgen dudas sobre el alcance o la

---

<sup>108</sup> La referencia contenida en el Decreto 41/2018 a la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal debe entenderse como una remisión a lo establecido en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales, el Reglamento 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en cuanto al tratamiento y la libre circulación de datos personales, y en las disposiciones que los desarrollen.

<sup>109</sup> Para ello el artículo 30 del Decreto 41/2018 dispone que, “Sin perjuicio de las competencias de inspección en materia de servicios sociales de la Administración de la Junta de Andalucía, las entidades concertantes llevarán a cabo el control y auditoría de los servicios, centros y entidades concertadas en orden a comprobar la adecuada ejecución del concierto, y en particular la adecuación y suficiencia de los medios empleados”. A falta de más precisiones, estas facultades de inspección deben cumplir con los requisitos y límites que le impone el artículo 190 de la LCSP y deberán someterse al procedimiento regulado en el artículo 191 de la misma Ley.

<sup>110</sup> Exigiendo por ejemplo que se aporten certificados de estar al corriente de las obligaciones fiscales o documentos que acrediten el cumplimiento de las derivadas de la legislación laboral.

interpretación de leyes sectoriales, no serán los órganos con competencias en materia de servicios sociales los que tengan atribuidas las facultades de interpretación o para declarar un eventual incumplimiento.

Como reacción frente al incumplimiento al artículo 22.3 del Decreto 41/2018 ha previsto que se impongan las penalidades que se hayan establecido en la correspondiente convocatoria de licitación o en los pliegos de cláusulas administrativas particulares. Aunque no se diga nada en el Decreto 41/2018, parece razonable aplicar en este caso la regla del artículo 311.7 de la LCSP y reconocer a la entidad concertante el “derecho a conocer y ser oído sobre las observaciones que se formulen en relación con el cumplimiento de la prestación contratada”.

### *7.1.2 Obligaciones de la entidad pública concertante*

Las obligaciones de la entidad concertante se recogen en el artículo 23 del Decreto 41/2018 y sorprende su brevedad cuando se comparan con el extenso catálogo de obligaciones de la entidad concertada. Los dos primeros apartados del artículo 23 se dedican a la obligación de abono del importe del concierto y el tercero impone un genérico deber de comunicación a la entidad concertada de “cualquier circunstancia sobrevenida que afecte de manera relevante al concierto social suscrito y pudiera suponer su modificación, renovación o resolución”<sup>111</sup>.

En relación con la obligación de abono del importe del concierto social, el artículo 23 distingue dos situaciones. El apartado primero regula el abono por la Administración de la Junta de Andalucía y sus entes instrumentales, mientras que el segundo contiene una remisión en cuanto a la forma y plazo del abono del importe del concierto a lo dispuesto en la normativa que sea de aplicación a las demás entidades públicas, que no son otras que las entidades locales y sus entes instrumentales de naturaleza administrativa.

Por tanto, el derecho del contratista al pago del precio (artículo 198.1 de la LCSP) solo se ha desarrollado con un mínimo de detalle cuando la obligada al abono es la Administración de la Junta de Andalucía y sus entes instrumentales. El artículo 23.1 les obliga a abonar el importe del concierto en la forma prevista en los pliegos de cláusulas administrativas particulares. Esta es la regla general, recogida en el artículo 198.2 de la LCSP, que permite que en los pliegos se determine si el pago del precio se hará de manera total o parcial, mediante abonos a cuenta o, en el caso de contratos de tracto sucesivo -que es el caso del concierto social- mediante pago en cada uno de los vencimientos que se hubiesen

---

<sup>111</sup> El artículo 23 exige que esa comunicación sea fehaciente, lo que, puesto en relación con el artículo 54 de la LCSP, remite al régimen de notificación electrónica establecido en los artículos 40-44 de la Ley 39/2015, de 31 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

estipulado<sup>112</sup>. Como es lógico, la discrecionalidad del órgano de contratación va a verse limitada por lo que al respecto pueda establecer la legislación sectorial<sup>113</sup>, a la que normalmente se remitirá y que, en caso de ser modificada, puede afectar a los efectos del concierto social<sup>114</sup>.

En cuando al régimen de pago, en defecto de previsión expresa habrá que estar a lo dispuesto en los apartados cuatro a siete del artículo 198 y en el artículo 199 de la LCSP. Sin embargo, el artículo 23 del Decreto 41/2018 recuerda que en Andalucía el abono de estas cantidades está sometidos a una regulación más ventajosa para el acreedor, la prevista en el Decreto 5/2017, de 16 de enero, por el que se establece la garantía de los tiempos de pago de determinadas obligaciones de la Administración de la Junta de Andalucía y sus Entidades Instrumentales.

### *7.1.3 Obligaciones de los usuarios*

Del mismo modo que los usuarios de servicios sociales tienen una serie de derechos que nacen de la legislación aplicable, con independencia de que se presten directamente por la Administración o por la entidad que suscriba un concierto social, también se le imponen como usuario una serie de obligaciones que como es lógico no nacen directamente del concierto social, al que es ajeno, sino de la normativa que regula las condiciones de prestación del concreto servicio<sup>115</sup>. Siendo esto así, no se puede ignorar que buena parte de

---

<sup>112</sup> Lo habitual en los conciertos anteriores a la normativa que se comenta, y así se ha mantenido en los conciertos sociales que se han suscrito en 2019, es un pago mensual contra factura, que se calcula en un porcentaje sobre el coste plaza/día fijado por la Administración contratante, porque la cantidad restante debe ser abonada por el usuario, que participa en la financiación del servicio asumiendo parte de su coste, en los términos que se expondrán en el apartado siguiente.

<sup>113</sup> Así lo aclara la disposición adicional única, en la que se indica que el precio de los servicios concertados será el determinado por la normativa aplicable a los correspondientes servicios. Puede citarse, como ejemplo, la Orden de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales de 10 de marzo de 2016, que regula los costes máximos de las plazas objeto de concertación con centros de atención a personas mayores y personas con discapacidad.

<sup>114</sup> Siguiendo con el ejemplo anterior, la misma Orden de 10 de marzo de 2016 contempla en su artículo 1 que los costes máximos que se establecen podrán ser objeto de revisión a fin de adaptarlos a los precios de mercado, y su disposición adicional única atribuye esa decisión a la Dirección-Gerencia de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, que en varias ocasiones ha revisado los costes máximos de los distintos tipos de plazas. La última revisión se produjo por Resolución de 24 de julio de 2019, de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, por la que se revisan los costes máximos de las plazas objeto de concertación con centros de atención a personas mayores y personas con discapacidad en situación de dependencia, lo que ha afectado a las cantidades que la propia Agencia tiene que abonar mensualmente a las entidades que han suscrito conciertos sociales por los que ofrecen plazas de ese tipo de centros.

<sup>115</sup> Puede citarse como ejemplo el artículo 12 de la LSSA, que enumera las obligaciones de las personas usuarias de los servicios sociales o de quienes, en su caso, ostenten su representación legal. Una lectura somera de los mismos permite constatar que para la necesaria concreción de todos ellos será necesario la aprobación de las disposiciones reguladoras de los distintos tipos de servicios.

esas obligaciones están vinculadas al concierto social en la medida en que se configuran en relación con la actividad prestacional que es su objeto o contribuyen a la financiación de la entidad concertada.

Todo ello se aprecia claramente en relación con esto último. Como es sabido, la universalidad del derecho a acceder a los servicios sociales no supone su gratuidad, puesto que la LSSA establece la participación de las personas usuarias de las prestaciones en su financiación en función de la naturaleza y coste de referencia del servicio, intensidad de utilización del mismo y de acuerdo con su capacidad económica<sup>116</sup>.

Cuando se aprobó el Decreto 41/2018 se era muy consciente de ello, por lo que se incluyó en la sección relativa a los efectos del concierto social un artículo 24 con las obligaciones de las personas usuarias de los servicios concertados. Este precepto remite a lo dispuesto al efecto en el artículo 12 de la LSSA, aunque añadido algún detalle de interés a la obligación del usuario de participar en la financiación del servicio o prestación que reciba. Para su mejor comprensión, se expone a continuación la regulación legal y reglamentaria que condiciona el contenido de los pliegos de cláusulas administrativas particulares sobre este extremo.

Esta obligación encuentra su base legal en el inciso e) del apartado primero del artículo 12 de la LSSA, que establece el deber del usuario de servicios sociales de “contribuir a la financiación del coste de los servicios recibidos”, aunque la determinación de las aportaciones debe respetar los principios de equidad, progresividad, redistribución y solidaridad (artículo 116.3 de la LSSA). Ambas previsiones son excesivamente generales, por lo que va a ser la normativa que desarrolle la LSSA la que especifique quién debe contribuir a su financiación y la cuantía de esa contribución, para lo cual habrá de tenerse en cuenta la capacidad económica de la persona usuaria y, en su caso, de la unidad de convivencia<sup>117</sup>.

Este tipo de determinaciones deberían incluirse en el Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía (artículo 41.7 de la LSSA), para lo cual habrán de respetarse los límites y el método de cálculo de la capacidad económica que establece el artículo 121 de la LSSA. Hasta que no se apruebe el Catálogo, siguen siendo de aplicación las normas reglamentarias vigentes a la entrada en vigor de la LSSA. Es interesante traer aquí, porque es la que se ha tenido en cuenta para determinar las obligaciones de abono incluidas en los conciertos sociales para cubrir las necesidades en

---

<sup>116</sup> Aunque el artículo 121.3 de la LSSA garantiza que en ningún caso se pueda excluir a una persona de la prestación de servicios sociales financiados total o parcialmente con fondos públicos por el hecho de no disponer de recursos económicos o resultar éstos insuficientes.

<sup>117</sup> La LSSA vela porque las entidades concertadas no utilicen el concierto como vía para comercializar otro tipo de servicios o prestaciones. Por ello el artículo 104.3 de la LSSA no permite el cobro a las personas usuarias de cualquier cantidad por servicios complementarios, al margen de los precios públicos estipulados, si no ha sido previamente autorizado por el órgano competente.

Andalucía de los servicios de atención residencial, centros de día y centros de día con terapia ocupacional para personas con discapacidad en situación de dependencia (expediente CA-15/2180), la Orden de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales de 10 de marzo de 2016, que regula los costes máximos de las plazas objeto de concertación con centros de atención a personas mayores y personas con discapacidad. A partir de esos módulos y de los porcentajes establecidos en la legislación de dependencia y en los propios pliegos del concierto social, la entidad adjudicataria efectuará el cálculo de la aportación que debe satisfacer cada usuario, decisión que será revisada por la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía.

En garantía de lo anterior, el artículo 24 del Decreto 41/2018 obliga a las personas usuarias o a quienes, en su caso, ostenten su representación legal a comunicar a su entidad financiera que, con carácter mensual, procedan a efectuar el abono a la entidad concertante de la aportación que le corresponda (artículo 24 del Decreto 41/2018). El justificante de dicha comunicación debe remitirse a la entidad concertante.

#### *7.1.4 Duración, renovación y prórroga del concierto social*

El concierto social no tiene una duración fijada legalmente, puesto que la normativa vigente ni siquiera establece un límite máximo. El artículo 106.1 de la LSSA se limita a establecer su carácter plurianual, señalando que su duración debe “garantizar la estabilidad en su provisión”. Por tanto, su duración se establecerá caso a caso, de forma motivada, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 29.1 de la LCSP, que obliga a considerar “la naturaleza de las prestaciones, las características de su financiación y la necesidad de someter periódicamente a concurrencia la realización de las mismas, sin perjuicio de las normas especiales aplicables a determinados contratos”.

De acuerdo con esa lógica, el Decreto 41/2018 ha regulado con más detalle la duración del concierto social. En su artículo 28.2 se dispone: “La duración del concierto social deberá establecerse teniendo en cuenta la naturaleza de las prestaciones y las características de su financiación y no podrá ser superior a ocho años, sumando el periodo inicial y las sucesivas renovaciones, en su caso”. Aunque el plazo máximo de duración fijado es superior al previsto en la LCSP para los contratos de servicios (su artículo 29.4 establece un plazo máximo de duración de cinco años, incluyendo las posibles prórrogas), no parece cuestionable la opción del Decreto 41/2018, puesto que el artículo 29.1 de la LCSP parece acoger que las normas que regulen contratos especiales no están sujetos a ese límite<sup>118</sup>.

---

<sup>118</sup> También conviene recordar que el mismo artículo 29.4 de la LCSP contempla que en los contratos de servicios relativos a los servicios a las personas (los más parecidos a los conciertos sociales) “podrá establecerse [...] un plazo de duración mayor cuando ello fuera necesario para la continuidad de aquellos tratamientos a los usuarios en los que el cambio del prestador pudiera repercutir negativamente” (párrafo cuarto).

Sin superar estos límites, será el órgano de contratación quien fije la duración de cada concierto social teniendo en cuenta la naturaleza de las prestaciones y las características de su financiación, del mismo modo que acordará, antes de su finalización, si procede su renovación o su prórroga.

En efecto, antes de su finalización el órgano de contratación debe resolver si procede o no la renovación del concierto social, tras comprobar si se dan las condiciones fijadas por el Decreto 41/2018<sup>119</sup>. Pero la renovación requiere la voluntad de ambas partes, lo que tiene varias implicaciones procedimentales. La primera es que el procedimiento de renovación debe iniciarse de oficio o a instancia de parte al menos seis meses antes de la finalización del concierto social, puesto que es el periodo de preaviso que establece el artículo 29.3 del Decreto 41/2018. De no realizarse la citada comunicación, deberá mantenerse el concierto en sus mismos términos.

Una vez iniciado el procedimiento, y siempre que la entidad concertada tenga voluntad de renovarlo, tendrá esta que presentar una declaración responsable relativa al cumplimiento por la entidad de los requisitos y criterios que determinaron la formalización del mismo, acreditada documentalmente (artículo 29.1 del Decreto 41/2018). El órgano de contratación examinará la documentación presentada y procederá a resolver de manera motivada sobre la renovación (artículo 29.2).

El Decreto 41/2018 establece varias cautelas para evitar los inconvenientes que pudieran derivarse del hecho de que se extinga el concierto sin que se haya renovado o suscrito uno nuevo con otra entidad que garantice la continuidad de la prestación concertada. El artículo 28.4, inspirándose en la regla del párrafo quinto del artículo 29.4 de la LCSP, dispone que cuando esa circunstancia se produzca como consecuencia de “incidencias resultantes de acontecimiento imprevisibles para el órgano concertante producidas en el procedimiento de adjudicación y existan razones de interés público para no interrumpir la prestación”, se podrá prorrogar el concierto originario hasta que comience la ejecución del nuevo, siempre que la convocatoria del nuevo concierto se haya publicado con una antelación mínima de tres meses respecto de la fecha de finalización del concierto originario. Esta posibilidad está sometida a ciertos límites, como que la prórroga no sea superior a nueve meses y que no se modifiquen las restantes condiciones del concierto.

Por su parte, el artículo 29.4 del Decreto 41/2018 establece una segunda cautela para el supuesto en que la Administración concertante o bien la entidad concertada no estime oportuno renovar el concierto social: si al vencimiento del concierto social no se hubiera formalizado el nuevo, de forma que se garantice la continuidad de la prestación a realizar por la entidad privada, la Administración acordará de oficio la prórroga del primer concierto social hasta la entrada en el servicio efectivo de una nueva entidad. Cumple así la

---

<sup>119</sup> Aunque la LSSA permite la renovación de los conciertos sociales (artículo 106.2), no establece las condiciones que deben concurrir para ello. Se remite a lo que se establezca reglamentariamente.

entidad pública con su deber de garantizar que los derechos de las personas usuarias de las prestaciones concertadas no se vean perjudicados por la finalización del concierto social (artículo 106.3 de la LSSA). Esta prórroga no podrá ser superior a nueve meses, que parece un plazo suficiente para preparar y licitar un nuevo concierto social<sup>120</sup>.

## **7.2 Modificación del concierto social**

La regulación de la modificación del concierto social se encuentra en la sección 2ª del capítulo IV del Decreto 41/2018, en el que no hay grandes diferencias con el régimen general de la LCSP, recogido en los artículos 203 a 207, que son además de aplicación supletoria.

Una vez formalizado el concierto social solo podrán introducirse modificaciones “por razones de interés público, debidamente justificadas” (artículo 27.1 del Decreto 41/2018). En cualquier otro caso, lo que procede es la resolución del concierto social y la celebración de otro con las nuevas condiciones de ejecución. Además, del apartado segundo de artículo 27 se deduce que la posibilidad de modificación está sujeta a ciertas condiciones: el pliego de cláusulas administrativas particulares debe concretar tanto los supuestos de modificación, en los términos que exigen los apartados a) y b) del artículo 204.1 de la LCSP, como el porcentaje del precio del contrato al que como máximo pueda afectar. A estos efectos, el contenido de la cláusula de modificación debe definirse con absoluta concreción, de manera permita a los interesados comprender su contenido exacto e interpretarla de la misma manera, y al órgano de contratación comprobar efectivamente el cumplimiento por parte de los primeros de las condiciones de aptitud exigidas y valorar correctamente las ofertas presentadas por estos.

Para los supuestos de modificaciones no previstas en los pliegos de cláusulas administrativas particulares, el artículo 27.4 del Decreto 41/2018 se remite a lo dispuesto en el artículo 205 de la LCSP, en el que se detallan de forma precisa los supuestos de modificación admisibles (apartado segundo del artículo 205: prestaciones adicionales, circunstancias imprevisibles y modificaciones no sustanciales) y se enumeran los requisitos que deben cumplirse (apartado primero).

Aunque no diga nada al respecto el Decreto 41/2018, que únicamente alude a los artículos 204 y 205 de la LCSP, parece razonable entender que estas previsiones deben aplicarse “[s]in perjuicio de los supuestos previstos en esta Ley respecto a la sucesión en la persona del contratista, cesión del contrato, revisión de precios y ampliación del plazo de ejecución” (artículo 203.1 de la LCSP). En estos supuestos, a falta de norma expresa en el Decreto 41/2018, se aplicarían las reglas y procedimientos de la LCSP.

---

<sup>120</sup> Aunque la entidad concertante no haya renovado el concierto social, la entidad concertada podrá participar nuevamente en las sucesivas licitaciones de conciertos sociales del mismo servicio o prestación (artículo 28.2 del Decreto 41/2018).

El procedimiento de modificación se regula en el apartado segundo del artículo 27 del Decreto 41/2018. Se inicia siempre de oficio, bien por propia iniciativa de la entidad concertante, o bien a instancia de la entidad concertada, siendo en todo caso preceptiva la audiencia a la misma; y se articulará en la forma que se hubiese especificado en los pliegos de cláusulas administrativas particulares que deberán concretar tanto los supuestos de modificación, en los términos que exigen los apartados a) y b) del artículo 204.1 de la LCSP, como el porcentaje del precio del contrato al que como máximo pueda afectar. El plazo para resolver y notificar la resolución de modificación será, como máximo, de tres meses desde la fecha del acuerdo de iniciación.

Aunque no se diga nada en el Decreto 41/2018, las modificaciones deben formalizarse del mismo modo que la adjudicación del concierto social (artículo 203.3 de la LCSP).

El artículo 27.3 del Decreto 41/2018 establece la obligatoriedad para la entidad concertada de las modificaciones del concierto social previstas en los pliegos de cláusulas administrativas particulares, “siempre que sean indispensables para responder a la causa objetiva que las haga necesarias, previo reajuste de la garantía definitiva en su caso”. Cuando la modificación no esté prevista en los pliegos de cláusulas administrativas particulares hay que acudir a lo dispuesto en el artículo 205 de la LCSP, al que se remite expresamente el artículo 27.4. del Decreto 41/2018. En este caso solo se consideran obligatorias para la entidad concertada las modificaciones no previstas en el PCAP que no superen el 20% del precio inicial.

## **7.3 Extinción y suspensión del concierto social**

### *7.3.1 Causas de extinción*

El artículo 31 del Decreto 41/2018 regula las causas de extinción del concierto social, que pueden ser de dos tipos. La forma ordinaria de extinción será por su cumplimiento, una vez finalizado su período de vigencia<sup>121</sup>. Pero también se podrá resolver por la Administración cuando se dé alguna de las causas de extinción enumeradas en el apartado segundo del artículo 31. De nuevo encontramos una remisión a las causas generales de resolución previstas en la legislación de contratos del sector público (contenidas en el artículo 211 de la LCSP) junto a un extenso catálogo de causas de resolución específicas, hasta dieciséis:

---

<sup>121</sup> El concierto social se entenderá cumplido cuando se hayan realizado, de acuerdo con los términos del mismo y a satisfacción de la Administración, la totalidad de las prestaciones concertadas (artículo 210.1 de la LCSP). Por tanto, será preciso un acto expreso de conformidad.

- a) La imposición de la sanción de suspensión de la actividad, de un centro, servicio, programa o prestación, con motivo de infracción muy grave en materia de servicios sociales y de atención a la Dependencia.
- b) El cambio de titularidad, o en la gestión, del centro, servicio, programa o prestación, sin la previa autorización de la entidad pública concertante.
- c) La pérdida de la debida autorización de funcionamiento y acreditación, en su caso.
- d) La modificación del concierto social que implique un incremento del importe, en el porcentaje que determine el pliego de cláusulas administrativas particulares.  
Esta causa está conectada con la nueva regulación de la modificación no prevista en los pliegos, puesto que solo es obligatoria cuando no es superior a determinados porcentajes del precio inicial. Por encima de ellos, es potestativa y por tanto podría dar lugar a la resolución del concierto social.
- e) El mutuo acuerdo entre la entidad pública concertante y la entidad concertada, manifestado con la antelación suficiente que permita garantizar la continuidad del servicio, de los estándares o parámetros de calidad exigibles en el concierto social, así como de los objetivos asistenciales que correspondan en cada caso.
- f) El incumplimiento de las obligaciones calificadas como esenciales en el correspondiente concierto social siempre que dicho incumplimiento sea imputable a la entidad concertada<sup>122</sup>.
- g) El incumplimiento grave de la legislación fiscal, laboral, de seguridad social o de integración de personas con discapacidad, de prevención de riesgos laborales; o de la legislación en materia de igualdad o de la normativa en materia de protección de los derechos de las personas consumidoras y usuarias.
- h) El incumplimiento grave de las normas de carácter obligatorio a que han de sujetarse los centros y actividades asistenciales y las obligaciones en materia de seguridad e instalaciones.
- i) La suspensión de la ejecución del servicio sin autorización expresa de la entidad pública concertante, salvo que tuviera como finalidad evitar daños a las personas, al centro donde se preste el servicio o a otros bienes, o a una orden de la autoridad administrativa o judicial competente.
- j) La falta continuada de demanda de un servicio o la desaparición de las necesidades que, en su momento, justificaron el concierto social para la prestación del servicio.
- k) La imposibilidad de ejecutar la prestación en los términos inicialmente pactados o la posibilidad cierta de producción de una lesión grave al interés público de continuarse ejecutando la prestación en esos términos.
- l) El incumplimiento de las limitaciones en materia de subcontratación que se establezcan en la convocatoria de licitación.
- m) El incumplimiento del deber de confidencialidad.
- n) El hecho de peligrar la viabilidad económica del titular del concierto social, constatado por los informes de auditoría presentados anualmente.

---

<sup>122</sup> Se alude a incumplimiento “imputable a la entidad concertada”, circunstancia que requiere, por tanto, la presencia de culpa conforme a los cánones que al respecto traza el Derecho Civil.

- o) La negativa a atender a las personas usuarias derivadas por la entidad pública competente.
- p) Las establecidas expresamente en los pliegos de cláusulas administrativas particulares y en el documento administrativo de formalización del contrato.

Además, el artículo 33.2 del Decreto 41/2018 añade la resolución del concierto social en los supuestos de extinción de la personalidad jurídica de la entidad concertada, salvo en los supuestos de cesión del contrato debidamente autorizados<sup>123</sup>.

Como regla general, las causas de resolución van a estar relacionadas con la conducta o con una situación de la entidad concertada, por lo que habrá que acreditar la concurrencia de las circunstancias descritas y, cuando sea necesaria, la culpa del causante en un procedimiento seguido al efecto. Sin embargo, la causa recogida en el inciso j) es ajena a la conducta de la entidad concertada e incluso queda a la discrecionalidad de la Administración la fijación de los criterios para determinar si se ha producido, lo que indudablemente tendrá repercusiones importantes para quien sufre la resolución. Se echa en falta una regulación que precise si en estas situaciones surge la responsabilidad patrimonial de la Administración.

### *7.3.2 La suspensión del concierto social*

El Decreto 41/2018 también ha previsto la adopción de medidas cautelares y provisionales que pueden ser adoptadas con ocasión de un procedimiento sancionador en materia de servicios sociales y de atención a la Dependencia (artículo 33.3). Como es lógico, si la medida adoptada es la de cierre o suspensión, total o parcial, de un centro, servicio, programa o prestación, supondrá también la suspensión de los efectos del concierto social durante la vigencia de la medida cautelar o provisional.

Pero no es necesario que se dé un procedimiento sancionador para adoptar medidas provisionales, ya que estas pueden acordarse en cualquier procedimiento para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer (artículo 56 LPAC) o para la protección de otros intereses generales cuando expresamente lo prevea el ordenamiento jurídico. Por eso, aunque las circunstancias que pudieran justificar la resolución de un concierto social no hayan sido tipificadas como infracción administrativa, el órgano competente para contratar podría adoptar medidas provisionales en el procedimiento de resolución regulado en el artículo 32 del Decreto 41/2019, incluida la suspensión del concierto social.

---

<sup>123</sup> El artículo 33.5 del Decreto 41/2018 está relacionado con esta causa, puesto que permite la continuación del concierto social en caso de declaración de concurso de la entidad concertada mientras no se produzca la apertura de la fase de liquidación, si a juicio de la entidad pública la adjudicataria presta las garantías suficientes de provisión de las prestaciones y servicios en idénticas condiciones de continuidad, calidad e idoneidad. Pero incluso si se opta por esta posibilidad, el concierto social se resolverá siempre con la apertura de la fase de liquidación.

Una situación completamente distinta es la prevista en el inciso a) del artículo 31.1, en el que se ha previsto que la imposición de la sanción de suspensión de la actividad de un centro, servicio, programa o prestación, con motivo de infracción muy grave en materia de servicios sociales y de atención a la Dependencia es causa suficiente para resolver el concierto social, que quedaría extinguido, sin que recuperase sus efectos cuando se levante la suspensión del centro, servicio o prestación.

### 7.3.3 El procedimiento de resolución

Para resolver el concierto social la Administración debe tramitar el procedimiento que regula el artículo 32 del Decreto 41/2018. El procedimiento de resolución se inicia de oficio, bien por propia iniciativa de la entidad concertante o bien a instancia de la entidad concertada. Corresponde adoptar este acuerdo al órgano competente para la adjudicación del concierto social, que también es competente para resolverlo. El procedimiento se desarrollará de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 31 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, garantizando en todo caso que se dé audiencia a la entidad concertada (artículo 32.2).

Como es lógico, la resolución debe motivarse (artículo 35 de la LPAC) y reflejar en su contenido, cuando se acuerde la resolución del concierto social, las causas que la fundamenten y las medidas a adoptar por la entidad pública concertante para garantizar que los derechos de las personas usuarias del servicio concertado no se vean perjudicados por la extinción del mismo (artículo 32.3). Estas indicaciones deben completarse con lo dispuesto en el artículo 88 de la LPAC y notificarse a la entidad concertada, indicando los recursos que proceden contra dicha resolución, el órgano ante el que han de presentarse y el plazo de interposición.

En cualquier caso, para evitar cualquier confusión hay que recordar que la extinción del concierto por incumplimiento y otros supuestos análogos no tiene carácter sancionador, sino que es una reacción frente a un incumplimiento contractual. Y ello es así con independencia de que la acción que causa la extinción pueda constituir una infracción administrativa. Negar ese carácter sancionador tiene consecuencias importantes, puesto que la resolución del concierto es compatible con la imposición en su caso de las sanciones previstas en la LSSA, sin que ello vulnere la garantía *non bis in idem*. Tampoco es necesario que el procedimiento de resolución del concierto social se someta a las reglas y garantías del procedimiento sancionador.

La resolución del procedimiento de extinción del concierto social debe producirse y notificarse en un plazo máximo de tres meses, a contar desde la notificación del acuerdo de iniciación (artículo 32.4 del Decreto 41/2018). En caso de que transcurra dicho plazo sin que la entidad interesada haya recibido la notificación de una resolución expresa se producirá la caducidad del procedimiento, de conformidad con lo establecido en los artículos 25 de la LPAC y 32.5 del Decreto 41/2018.

#### 7.3.4 Efectos de la extinción del concierto social

Los efectos de la extinción del concierto social se regulan sucintamente en el artículo 33 del Decreto 41/2018, con el foco puesto básicamente en garantizar la continuidad de la prestación o servicio a las personas usuarias (apartado primero). Por ello será ineludible acudir a la regulación de la extinción de los contratos administrativos contenida en el artículo 213 de la LCSP.

El apartado tercero del artículo 33, por ejemplo, contiene una regla que suscita bastantes dudas. Dispone que “[e]n ningún caso, la resolución de la entidad pública concertante por la que se acuerde la extinción del concierto social dará derecho a indemnización”. Esta rotunda afirmación puede chocar en determinadas circunstancias con principios básicos del régimen constitucional de responsabilidad de las Administraciones Públicas, por lo que en tales situaciones deberá contrastarse con la legislación de contratos del sector público.

En definitiva, habrá que distinguir varias situaciones. Es cierto, por supuesto, que, en los supuestos de extinción más habituales, seguramente en los que pensaba el redactor del Decreto, el concierto social se resolverá por causas imputables al contratista, que es lo que caracteriza a casi todas las recogidas en el artículo 31 del Decreto 41/2018. En esos casos, es normal que proceda la incautación de la garantía prestada e incluso la indemnización a la Administración por los daños y perjuicios ocasionados en lo que excedan del importe de la garantía incautada (artículo 213.3 de la LCSP). Pero no hay que olvidar que el mismo artículo se remite también a las causas de extinción reguladas en la LCSP, en la que se contemplan causas que sí permiten al contratista exigir una reparación, conforme a lo dispuesto en el artículo 213 de la LCSP. Y cuando la resolución se produzca por mutuo acuerdo, los derechos de las partes se acomodarán a lo válidamente estipulado por ellas.

Todos estos extremos deben quedar claros en la resolución del procedimiento de extinción, en el que el órgano competente para la adjudicación del concierto social debe pronunciarse sobre la procedencia o no de la pérdida, devolución o cancelación de la garantía que, en su caso, hubiese sido constituida y de las eventuales indemnizaciones.

En cualquier caso, una vez extinguido el concierto social, con independencia de que se haya producido por cumplimiento y no renovación, como por resolución, debe garantizarse a los usuarios la continuidad de la prestación o servicio (artículo 33.1 del Decreto 41/2018). A tal fin, está previsto que la entidad concertante podrá acordar la prórroga del concierto social hasta la prestación efectiva del servicio por una nueva entidad, aunque la prórroga tiene una duración limitada a nueve meses.

Esta solución puede resultar inconveniente o causar ciertas dificultades en la continuidad del servicio cuando se den algunas de las causas de extinción del concierto social, en particular en los supuestos relacionados con incumplimientos graves por parte de la entidad adjudicataria, y el Decreto 41/2018 no establece una alternativa ni mecanismos que puedan atemperar esos inconvenientes. En esa situación podría aplicarse el mecanismo

previsto en el artículo 213.6 de la LCSP, que permite iniciar el procedimiento para la adjudicación del nuevo concierto social al mismo tiempo que se tramita el procedimiento de resolución del anterior, si bien la adjudicación del nuevo concierto social queda condicionada a la terminación del procedimiento de resolución.

**BIBLIOGRAFÍA**

AYMERICH CANO, C., “Las prohibiciones para contratar en la Ley de Contratos del Sector Público de 2017”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 53 (2019).

CASTRO ARGÜELLES, M.A., “La nueva Ley de Servicios Sociales de Andalucía: una presentación”, *Foro: Revista de ciencias jurídicas y sociales*, vol. 19, nº 2 (2016).

CASTRO LÓPEZ, P., “El régimen jurídico administrativo de los servicios sociales en Andalucía: principales aportaciones de la nueva Ley 9/2016, de 27 de diciembre”, en GONZÁLEZ RÍOS, I. (directora), *Servicios de interés general y protección de los usuarios*, Dykinson, 2018.

COLÁS TENAS, J., “Las especialidades de la contratación pública en la administración local”, en GIMENO FELIU, J.M., *Estudio sistemático de la Ley de Contratos del Sector Público*, Aranzadi, Pamplona, 2018.

DÍEZ SASTRE, S. et alii, *La nueva Ley de Contratos del Sector Público*, Iuris Utilitas, A Coruña, 2018, 2ª edición ampliada.

DOMÍNGUEZ MARTÍN, M., “Impacto de las directivas de contratos y de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público sobre la contratación en el ámbito sanitario”, *Homenaje al Profesor Ángel Menéndez Rexach*, Volumen I, Thomson-Reuters Aranzadi, 2018.

DOMÍNGUEZ MARTÍN, M., “Los contratos de prestación de servicios a las personas. Repensando las formas de gestión de los servicios sanitarios públicos tras las Directivas de contratos de 2014 y la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público”, *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 50 (2019).

EZQUERRA HUERVA, A., “Epílogo. Algunas reflexiones jurídicas acerca del futuro de los servicios sociales”, *La protección jurídica de la atención a las personas en materia de Servicios Sociales. Una perspectiva interdisciplinar*, Atelier, Barcelona, 2020.

FUENTES I GASÓ, J.R., “El règim jurídic de la provisió de serveis d’atenció a les persones a Catalunya: el concert social després de les directives europees contractació pública”, *La protección jurídica de la atención a las personas en materia de Servicios Sociales. Una perspectiva interdisciplinar*, Atelier, Barcelona, 2020.

GALLEGO ANABITARTE, A., *Derechos fundamentales y garantías institucionales: Análisis doctrinal y jurisprudencial (derecho a la educación, autonomía local y opinión pública)*, Civitas, Madrid, 1994.

GALLEGO CÓRCOLES, I., “La integración de cláusulas sociales, ambientales y de innovación en la contratación pública”, *Documentación Administrativa: Nueva Época*, nº 4 (2017).

GALLEGO CÓRCOLES, I., “La introducción de cláusulas sociales como criterios de adjudicación”, en *Innovación social en la contratación administrativa: las cláusulas sociales*, Aranzadi, Pamplona, 2017.

GALLEGO CÓRCOLES, I., “Los procedimientos abiertos, restringido, licitación con negociación, negociado sin publicidad y diálogo competitivo”, en GIMENO FELIU, J.M, (director), *Estudio sistemático de la Ley de Contratos del Sector Público*, Aranzadi, Pamplona, 2018.  
GALLEGO CÓRCOLES, I. y GAMERO CASADO, E. (coordinadores), *Tratado de contratos del sector público*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018.

GARRIDO JUNCAL, A., “Análisis de la futura Ley de servicios sociales de Andalucía”, *Administración & Ciudadanía*, vol. 10, nº 2 (2015).

GARRIDO JUNCAL, A., “Las nuevas formas de gestión de los servicios sociales: elementos para un debate”, *Revista Catalana de Dret Públic*, nº 55 (2017).

GARRIDO JUNCAL, A., *Los servicios sociales en el S. XXI. Nuevas tipologías y nuevas formas de prestación*, Aranzadi, Pamplona, 2020.

GIMENO FELIÚ, J.M., “La contratación pública en los contratos sanitarios y sociales”, en el blog del *Observatorio de Contratación Pública*, 2015 [Disponible en: <http://www.obcp.es/>. Fecha de consulta: 1 de julio de 2019].

GIMENO FELIÚ, J.M., “Las condiciones sociales en la contratación pública: posibilidades y límites”, *Anuario del Gobierno Local*, 2017.

GIMENO FELIU, J.M., “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*, nº 52 (2018).

GIMENO FELIÚ, J.M. (director), *Estudio sistemático de la Ley de Contratos del Sector Público*, Aranzadi, Pamplona, 2018.

GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H., “Capítulo XXIII. Las prohibiciones de contratar”, *Tratado de contratos del sector público*, coordinado por GALLEGO CÓRCOLES, I. y GAMERO CASADO, E., Tomo II, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018.

HERNANDO RYDINGS, M., “Procedimientos de contratación y su incidencia en las entidades locales: principales novedades”, *Anuario del Gobierno Local*, nº 1 (2018, ejemplar dedicado a: Contratación pública y Administración local).

LAZO VICTORIA, X., “La figura del “concierto social” tras las Directivas europeas de contratación pública”, en el blog del *Observatorio de Contratación Pública*, 2016 [Disponible en: <http://www.obcp.es/>. Fecha de consulta: 25 de marzo de 2019].

LOPES MARTINS, L., “Breves nótulas sobre o “novo estatuto” das instituições particulares de solidariedade social no Direito nacional e no Direito da União Europeia”, *Cooperativismo e Economía Social*, núm. 37 (2015).

LÓPEZ-VEIGA BREA, J., “La contratación pública de servicios a las personas tras la aprobación de las directivas europeas de cuarta generación. Un nuevo horizonte en las políticas sociales autonómicas”, *Revista Galega de Administración Pública* nº 63 (2017).

MEDINA ARNÁIZ, T., “Las prohibiciones de contratar”, en GIMENO FELIU, J.M, (director) *Estudio Sistemático de la Ley de Contratos del Sector Público*, Aranzadi, Pamplona, 2018.  
MORENO MOLINA, J.A. y PINTOS SANTIAGO, J., *Los contratos administrativos y su aplicación: obras, suministros, servicios y concesiones de obras y servicios*, Wolters Kluwer, Madrid, 2018.

NÚÑEZ LOZANO, M.C., “El impulso de la incorporación de cláusulas sociales y ambientales en los contratos de la Comunidad Autónoma de Andalucía: informe”, *Administración de Andalucía: Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 96 (2016).

NÚÑEZ LOZANO, M.C., “La nueva regulación de los derechos y de la atención a las personas con discapacidad en Andalucía”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 99 (2017).

PIZARRO NEVADO, R., “El concierto social para la prestación de la Atención Infantil Temprana en Andalucía”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*, nº 14 (2020).

RODRÍGUEZ BEAS, M., “El encaje de las reglas de mercado en la gestión de los servicios sociales y sanitarios”, *La protección jurídica de la atención a las personas en materia de Servicios Sociales. Una perspectiva interdisciplinar*, Atelier, Barcelona, 2020, p. 237.

ROMEO RUIZ, A., “Las cláusulas sociales en la ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público”, *Revista española de derecho administrativo*, nº 191 (2018).