



VICEPRESIDENCIA
PRIMERA DEL GOBIERNO

MINISTERIO
DE HACIENDA

SUBSECRETARÍA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES

Recurso nº 1065/2025 C.A. Región de Murcia nº 63/2025

Resolución nº 1549/2025

Sección 1ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 30 de octubre de 2025.

VISTO el recurso interpuesto por D. A. C. R. , en representación de ASOCIACIÓN ESTATAL DE ENTIDADES DE SERVICIOS DE ATENCIÓN A DOMICILIO (ASADE), contra la Resolución de la Dirección Gerencial del Instituto Murciano de Acción Social por la que se determina la oferta inicial de horas del servicio de ayuda a domicilio para personas en situación de dependencia a concertar durante 2025 y se inicia el procedimiento para su asignación, en procedimiento convocado por el Instituto Murciano De Acción Social (IMAS); el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. El 19 de junio de 2025, se publica en el Boletín Oficial de la Región de Murcia (BORM), Resolución de la Dirección General del Instituto Murciano de Acción Social por la que se determina la oferta inicial de horas del servicio de ayuda a domicilio para personas en situación de dependencia a concertar durante 2025 y se inicia el procedimiento para su asignación:

“De conformidad con el artículo 9.2 del Decreto n.º 10/2018, de 14 de febrero, por el que se establece el régimen jurídico de los conciertos sociales en la Región de Murcia en los servicios sociales especializados en los sectores de personas mayores y personas con discapacidad, el procedimiento para asignar las plazas se iniciará de oficio mediante Resolución del Director Gerente del Instituto Murciano de Acción Social.

Mediante Orden de la Consejería de Política Social, Familias e Igualdad, de fecha 23/04/2025 (BORM N.º 97 de 29 de abril de 2025), se aprueba el modelo de acuerdo de concierto social para la prestación del servicio de ayuda a domicilio para personas en situación de dependencia de la Región de Murcia. Asimismo, mediante Resolución de la Dirección Gerencial del Instituto Murciano de Acción Social, de fecha 24/04/2025 (BORM N.º 97 de 29 de abril de 2025), se establece el importe de la hora del Servicio de Ayuda a Domicilio para personas en situación de dependencia a través de concierto social en 17,50 euros (IVA incluido).

Posteriormente, por Orden de la Consejería de Política Social, Familias e Igualdad, de fecha 02/06/25 se aprueba la modificación del modelo de acuerdo de concierto social para la prestación del servicio de ayuda a domicilio para personas en situación de dependencia de la Región de Murcia (BORM N.º 129 de 6 de junio de 2025).

(...)

Resuelvo:

Primero. Determinar el número de horas del servicio de ayuda a domicilio para personas en situación de dependencia a concertar inicialmente por el Instituto Murciano de Acción Social durante 2025, que se concretan en las cifras detalladas en el anexo adjunto. En caso de que surgieran nuevas necesidades se podrá realizar una oferta adicional.

Segundo. Iniciar el procedimiento para la asignación de dichas horas del servicio de ayuda a domicilio para personas en situación de dependencia.

Tercero. Las entidades interesadas en suscribir conciertos derivados de esta oferta deberán cumplir los requisitos exigidos en el citado Decreto n.º 10/2018, de 14 de febrero y presentar, en el plazo de 7 días hábiles desde su publicación en el BORM y en el Portal de Transparencia, el formulario que se encuentra disponible en la URL <https://sede.carm.es/>, código de procedimiento 3053, en el que indicarán las áreas de municipios agrupados en torno áreas de salud a las que optan, para la prestación del volumen de horas de SAD establecido para cada una de ellas.



Cuarto. La duración inicial de la concertación del servicio de ayuda a domicilio para personas en situación de dependencia se extenderá desde la suscripción del concierto hasta el 30 de noviembre de 2029, pudiendo ser renovada por un periodo máximo de 4 años.

Quinto. El plazo máximo para dictar y notificar la resolución es de tres meses a contar desde la fecha del presente acuerdo de iniciación. Transcurrido dicho plazo sin dictarse y notificarse resolución alguna, la entidad podrá entender desestimada su solicitud por silencio administrativo.

Sexto. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 8.1 d) del Decreto 10/2018, de 14 de febrero, los criterios que se aplicarán para la adjudicación de las horas de ayuda a domicilio incorporadas a la presente oferta inicial, serán los establecidos en el Baremo de criterios finales de asignación de servicios a concertar de acuerdo con el artículo 8.1 del Decreto 10/2018, de 14 de febrero, por el que se establece el régimen jurídico de los Conciertos Sociales en la Región de Murcia en los servicios sociales especializados en los sectores de personas mayores y personas con discapacidad.

Séptimo. Elevar a la Consejera de Política Social, Familias e Igualdad la presente Resolución para su correspondiente publicación en el BORM y en el Portal de Transparencia, según lo dispuesto en el apartado 8.2 del Decreto n.º 10/2018, de 14 de febrero por el que se establece el régimen jurídico de los conciertos sociales en la Región de Murcia en los servicios sociales especializados en los sectores de personas mayores y personas con discapacidad.

(...)".

Dicho procedimiento se encuentra regulado por el Decreto n.º 10/2018, de 14 de febrero, por el que se establece el régimen jurídico de los conciertos sociales en la Región de Murcia en los servicios sociales especializados en los sectores de personas mayores y personas con discapacidad (en adelante D 10/2018), dictado en ejecución de lo dispuesto en los artículos 7 bis, d), 25 y siguientes de la Ley 3/2003, de 10 de abril del Sistema de Servicios Sociales de la Región de Murcia (en adelante L 3/2003).

Segundo. El 9 de julio de 2025, a las 17:46 horas, se interpone ante el registro electrónico de este Tribunal recurso especial en materia de contratación contra la citada resolución por la ASOCIACIÓN ESTATAL DE ENTIDADES DE SERVICIOS DE ATENCIÓN A DOMICILIO (ASADE), con el siguiente *petitum*, que se *“declare la nulidad de dicho procedimiento de por no ser conforme a derecho; dejando sin efecto tanto la Convocatoria su Anexo, y el procedimiento, con todos los demás pronunciamientos que sean procedente en Derecho”*.

Tercero. En la tramitación del recurso, se han observado todos los trámites legal y reglamentariamente establecidos, esto es, los prescritos por 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 (en adelante, LCSP) y por el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, RPERMC).

Cuarto. Se ha recibido en este Tribunal el expediente administrativo, así como el correspondiente informe emitido por la Jefa de Sección de Contratación y Tramitación de Convenios del Instituto Murciano de Acción Social (en adelante, IMAS), de 11 de julio de 2025, en que señala que *“desde este Servicio de Contratación no se ha tramitado dicho expediente, al no ser un contrato administrativo sino un concierto social que se rige por su normativa específica, en concreto El Decreto nº 10/2018, de 14 de febrero, por el que se establece el régimen jurídico de los conciertos sociales en la Región de Murcia en los servicios sociales especializados en los sectores de personas mayores y personas con discapacidad”*.

Quinto. Por Resolución de 30 de julio de 2025, la Secretaria del Tribunal, por delegación de este, deniega la medida cautelar solicitada consistente en la suspensión del procedimiento, de conformidad con los artículos 49 y 56 de la LCSP, de forma que el expediente pueda continuar sus trámites.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El recurso se interpone ante este Tribunal que, sin perjuicio de apreciar la concurrencia de los demás requisitos de procedibilidad, ab initio, es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en los artículos 3.1.g), 2.b) y 3.d), y 46.2 de la LCSP, y 22.1.1º del RPERMC, así como la cláusula tercera del Convenio entre el Ministerio de Hacienda y la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, suscrito el 7 de noviembre de 2024 (BOE de 18 de noviembre), al ser el contratante una entidad pública, poder adjudicador, dependiente de aquella Comunidad Autónoma.

Segundo. En cuanto a la legitimación de la asociación recurrente debe partirse de lo previsto en el párrafo segundo del artículo 48 de la LCSP cuando dispone que *“Estarán también legitimadas para interponer este recurso, contra los actos susceptibles de ser recurridos, las Organizaciones sindicales cuando de las actuaciones o decisiones recurribles pudiera deducirse fundadamente que estas implican que en el proceso de ejecución del contrato se incumplan por el empresario las obligaciones sociales o laborales respecto de los trabajadores que participen en la realización de la prestación. En todo caso se entenderá legitimada la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados”*.

La clave para considerar a una asociación empresarial como legitimada al amparo del artículo 48 de la LCSP es que sea representativa de los intereses afectados.

La ASOCIACIÓN ESTATAL DE ENTIDADES DE SERVICIOS DE ATENCIÓN ADOMICILIO (ASADE) es una organización empresarial constituida para la coordinación, representación, fomento y defensa de los intereses empresariales y sociales comunes a los servicios de dependencia, incluyendo como tales residencias para personas mayores, centros de día, y de noche, viviendas tuteladas, servicio de ayuda o de atención a domicilio, teleasistencia, así como cualquier otro servicio social a las personas de naturaleza similar, dentro del ámbito de la dependencia.

El objeto del contrato, según consta en la convocatoria es la oferta inicial de horas del servicio de ayuda a domicilio para personas en situación de dependencia.

De forma que su ámbito de actuación y fines recogidos en los estatutos conducen a reconocerle legitimación para la interposición del recurso especial, en cuanto se trata de una asociación profesional representativa de los intereses afectados.

Tercero. El 19 de junio de 2025 se publica se publica en el Boletín Oficial de la Región de Murcia (BORM), Resolución de la Dirección General del Instituto Murciano de Acción Social por la que se determina la oferta inicial de horas del servicio de ayuda a domicilio para personas en situación de dependencia a concertar durante 2025 y se inicia el procedimiento para su asignación. El recurso especial en materia de contratación contra dicho acto que inicia el procedimiento impugnado se interpuso el 9 de julio de 2025.

Aceptando, a modo de hipótesis, la procedencia de la interposición de recurso, y asimilando, también como suposición, dicho acto al de anuncio de licitación, de conformidad con los artículos 50.1.a) y 51 de la LCSP, así como 30 y 31 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPACAP), el recurso ha sido interpuesto en tiempo y forma.

Cuarto. Se recurre la convocatoria, anexo y demás documentación del procedimiento, el acto recurrido se adopta en aplicación de dos disposiciones autonómicas, el Decreto 10/2018, y la Ley 3/2003, (artículos 7 bis, y 25 y siguientes).

Para la admisibilidad del recurso especial, resta analizar si dicha actuación impugnada se enmarca en las enumeradas en el artículo 44.1 de la LCSP o por el contrario se trata de un negocio jurídico excluido de la aplicación de la Ley de Contratos del Sector Público con base en el artículo 11.6 de la LCSP y la normativa autonómica dictada en aplicación de lo dispuesto en la Disposición adicional cuadragésima novena de la LCSP. El recurso especial habrá de ser admitido, si consideramos que la convocatoria se enmarca en la licitación de un contrato, en este caso, de servicios. Por el contrario, el recurso deberá inadmitirse si entendemos que nos encontramos ante la prestación de servicios sociales en el marco de una acción concertada del artículo 11.6 de la LCSP.

Sostiene la recurrente que la convocatoria y Anexo y demás documentación relacionada, no cumple con los requisitos necesarios para que se entienda configurado como un Concierto social, debiendo por lo tanto considerarse un instrumento contractual, esto es un

contrato de servicios con un valor estimado superior a 100.000 euros, por lo que será susceptible de recurso especial en materia de contratación, conforme a lo establecido en el artículo 44 y siguientes de la LCSP. En apoyo de su argumentación cita la Resolución de ese Tribunal nº 144/2025 y la Resolución 107/2024 del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de Galicia (TACGAL).

Pretende la anulación del procedimiento seguido, por considerar que la normativa autonómica aplicada vulnera la normativa comunitaria, en concreto la Directiva 2014/24/UE, y en último término los artículos 49 y 56 del Tratado de la Unión Europea, aduciendo para ello como argumentos sendas sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia de la Comunidad Valenciana, de Aragón y de Andalucía, que se fundamentan en sendas resoluciones del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en procedimientos prejudiciales: la Sentencia del Tribunal de Justicia, Sala Cuarta, de 14 de julio de 2022, asunto C-436/20, Asociación Estatal de Entidades de Servicios de Atención a Domicilio (ASADE) v. Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas (ECLI:EU:C:2022:559); y el Auto del Tribunal de Justicia, Sala Novena, de 31 de marzo de 2023, asunto C-676/20, Asociación Estatal de Entidades de Servicios de Atención a Domicilio (ASADE) v. Consejería de Sanidad de la Diputación General de Aragón (ECLI:EU:C:2023:289).

Así señala:

“71. La Convocatoria y el Anexo, objeto de impugnación se apartan de las exigencias que las propias normas invocadas por el órgano de contratación exigen: no motiva la excepcionalidad de la aplicación, que debería ser reforzada y rigurosa, e infringen los principios de publicidad, transparencia y no discriminación, y utilización racional y eficiente de los recursos públicos, con vulneración del artículo 3 del Decreto 10/2018.

72. Vulnera los artículos 1, 11.6, 116., 132 y DA 49ª de la LCSP, los artículos 75 y 76 de la Directiva 2014/24/UE, los artículos 49 y 56 del Tratado de Funcionamiento de la UE, el artículo 35.1 de la LPAC, y el artículo 4 de LRJSP.

73. Vulnera lo establecido en el artículo 75 de la Directiva 2014/24/UE, al incumplir la obligación de su publicación en DOUE, ya que como se ha expuesto, la acción concertada, se trata realmente de un contrato de servicios sujeto a la normativa de contratación pública.

74. Vulnera de lo establecido en el artículo 29.4 párrafo 1º de la LCSP, por superar la Convocatoria impugnada, el plazo máximo de cinco años establecido para este tipo de contratos.

75. Existe concurrencia competitiva, puesto que se valoran y puntúan las ofertas de las entidades interesadas privadas con o sin ánimo de lucro que pueden participar.

76. Por todo lo expuesto, deben considerarse contrarios a Derecho la Convocatoria y Anexo, señalados en el expositivo I, procediendo su anulación de lo que resultará un efecto positivo o beneficio en la esfera jurídica de mi representada, en el sentido de que, si se viera estimado este recurso, la Administración procedería a una nueva convocatoria a la cual podrán concurrir en igualdad de condiciones todo tipo de entidades sin resultar discriminadas respecto de la actual preferencia establecida para las entidades sin ánimo de lucro”.

El órgano de contratación (IMAS), de forma escueta, se limita a afirmar su naturaleza de concierto social regulado en el Decreto nº 10/2018, de 14 de febrero, por el que se establece el régimen jurídico de los conciertos sociales en la Región de Murcia en los servicios sociales especializados en los sectores de personas mayores y personas con discapacidad. De confirmarse su naturaleza de concierto social, en efecto se encontraría expresamente exceptuado de la aplicación de la LCSP por su artículo 11.6, que dispone.

“Queda excluida de la presente Ley la prestación de servicios sociales por entidades privadas, siempre que esta se realice sin necesidad de celebrar contratos públicos, a través, entre otros medios, de la simple financiación de estos servicios o la concesión de licencias o autorizaciones a todas las entidades que cumplan las condiciones previamente fijadas por el poder adjudicador, sin límites ni cuotas, y que dicho sistema garantice una publicidad suficiente y se ajuste a los principios de transparencia y no discriminación”.

Quinto. Expuestas las posiciones de las partes, la cuestión de la recurribilidad del acto nos obliga a analizar el fondo del asunto a fin de determinar la naturaleza del procedimiento convocado.

Un supuesto muy similar, concierto social para la gestión del servicio de acogimiento residencial de menores y para la ejecución de medidas judiciales de convivencia en la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha, se resolvió por el Pleno de este Tribunal en Resolución 144/2025 de 31 de enero de 2025, Recurso 1312/24, en la que se realiza un análisis minucioso de la normativa aplicable tanto del derecho comunitario como de nuestra legislación.

Se analiza la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior y la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, así como de la Jurisprudencia del TJUE previa y posterior a la Directiva 2014/24/UE (Sentencias del TJUE de 2 de julio de 2016, C-410/14, asunto *Falk Pharma*, Sentencia de 1 de marzo de 2018, C-9/17, asunto *Tirkonnen*, Sentencia de 14 de julio de 2022, asunto C-436/20), y la normativa del Derecho español.

De la citada Resolución, extractamos las siguientes conclusiones:

“La transposición de las directivas comunitarias que realiza el legislador español, interpretada a la luz de estas y de la citada doctrina del TJUE comentada permite establecer las siguientes consideraciones:

1) La prestación de determinados servicios sociales puede realizarse siguiendo el marco establecido por la Disposición adicional 48ª de la LCSP.

Cómo ha de aplicarse dicho precepto viene en él delimitada; fija cuáles pueden ser los servicios sociales objeto de esta por referencia al CPV, los requisitos a reunir por las organizaciones seleccionadas, la duración del acuerdo y la publicidad del anuncio.

2) En el Derecho español, la prestación de servicios sociales fuera de lo previsto en la Disposición adicional 48ª y en la vía residual del artículo 11.6 junto con la Disposición adicional 49ª de la LCSP y, a los cuales seguidamente haremos referencia, no ha definido un procedimiento de contratación simplificada para los servicios sociales. Posibilidad expresamente prevista para los contratos con valor estimado superior a los 750.000€ en los artículos 74 a 77 de la D 2014/24.

La opción del legislador español se ha limitado a concretar una serie de especialidades para la contratación de estos servicios sociales, las cuales se encuentran dispersas a lo largo del articulado de la Ley de Contratos del Sector Público, más concretamente:

-Su duración superior, artículo 29.4 LCSP

-Dispensa de prestación de garantía en determinados supuestos, artículo 107.1 LCSP

-Obligación de utilizar varios criterios de adjudicación, artículo 145.3 g) LCSP

-Causa específica para aplicar el procedimiento negociado, artículo 167 f) LCSP

-Obligación de prestar el servicio con las características propias de los servicios públicos, artículo 312 LCSP

-Posibilidad de aplicar criterios de adjudicación específicos y deber de garantía de prestación, Disposición adicional 47ª LCSP

3) La prestación de servicios sociales puede realizarse sin necesidad de una previa licitación sujeta a las normas de contratación pública, siempre y cuando se cumpla lo dispuesto en el artículo 11.6 de la LCSP.

El artículo 11.6 de la LCSP transpone al Derecho español la D 2014/24, reproduciendo literalmente el último párrafo de su Considerando 116 anteriormente transcrito. Legislación básica estatal y Derecho comunitario coinciden, de forma que las comunidades autónomas han de respetarlo en su desarrollo legislativo, sin que la Disposición adicional 49ª de la LCSP (asimismo anteriormente transcrita) permita nada más que precisamente eso: su desarrollo con pleno respeto al Derecho comunitario y a su interpretación por el TJUE del cual trae causa.

Teniendo en cuenta lo anterior, lo dispuesto en el artículo 11.6 de la LCSP y la doctrina del TJUE comentada, algunas conclusiones se pueden extraer para la aplicación de la vía que mantiene abierta el citado artículo 11.6 de la LCSP:

-La legislación de las CCAA ha de producirse dentro de su ámbito competencial;

-La articulación de instrumentos no contractuales ha de desarrollarse mediante la aprobación de la normativa correspondiente, normalmente norma con rango de ley y desarrollo reglamentario;

-Las condiciones deben previamente haber sido delimitadas por el poder adjudicador;

-Inexistencia de límites ni cuotas, es decir, admisión de todos aquellos que cumplan los requisitos previamente fijados. En particular, ausencia de selección de ofertas y esa es una de las claves. Preselección de entidades por definición de requisitos y a partir de ahí aceptación de quienes los cumplan, sin ulterior selección de oferta;

-El sistema debe garantizar una publicidad suficiente;

-Respeto a los principios de transparencia y no discriminación.

El cumplimiento estricto de los requisitos indicados conduce a considerar que nos encontramos en el ámbito de un acuerdo no contractual, una acción concertada o de contratos open house, que algún autor ha calificado con cierto ingenio como la aldea gala que aún resiste a la expansión del Derecho europeo de contratos públicos.

Llegados a este punto, será necesario que analicemos el procedimiento de selección puesto en marcha por el poder adjudicador, para concluir si nos encontramos ante una acción concertada. En caso afirmativo, la actuación impugnada no será susceptible de recurso ante este Tribunal, por falta del presupuesto para ello exigido por el artículo 44 de la LCSP, en particular, por no tratarse de un contrato susceptible de recurso procediendo la inadmisión con base en el artículo 55 c) de la LCSP. En caso contrario, el recurso deberá ser admitido”.

En primer término, abordamos la legislación autonómica aplicable y la normativa autonómica que habilita los instrumentos no contractuales:

El artículo 148.1.20 de la Constitución Española establece que “Las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias en materia de asistencia social”. En virtud de dicho precepto, la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía para la

Región de Murcia en su artículo 10. Uno, apartado 18, atribuye a la Comunidad Autónoma *“la competencia exclusiva en materia de Asistencia y Bienestar Social. Desarrollo Comunitario. Política Infantil y de la Tercera Edad. Instituciones de Protección y tutela de menores, respetando en todo caso, la legislación civil, penal y penitenciaria. Promoción e integración de los discapacitados, emigrantes y demás grupos sociales necesitados de especial protección incluida la creación de centros de protección, reinserción y rehabilitación”*.

En desarrollo de dichas previsiones se dictó la Ley 3/2003, de 10 de abril del Sistema de Servicios Sociales de la Región de Murcia, que tras la modificación operada por la Ley 16/2015, de 9 de noviembre, incluyó un nuevo artículo 7 bis que recoge las formas de organización de la gestión de los servicios Sociales: a) Gestión directa, b) Gestión indirecta en el marco general de la normativa de contratación del sector público), Mediante conciertos sociales con entidades privadas con o sin ánimo de lucro, teniendo preferencia las declaradas de interés asistencial según lo establecido en el artículo 7;d) Y mediante convenios con entidades de iniciativa social, entendiéndose como tales, las fundaciones, asociaciones, cooperativas, organizaciones de voluntariado y demás entidades e instituciones sin ánimo de lucro que realizan actividades de servicios sociales, siempre que sobre dichas entidades no ostente el dominio efectivo una entidad mercantil que opere con ánimo de lucro.

La ley 3/2003 ha sido derogada por la ley 3/2021, de 29 de julio de Servicios Sociales de la Región de Murcia, cuyo artículo 68 establece: *“1. Las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán establecer conciertos, convenios u otras fórmulas de cooperación para la prestación de servicios sociales con cualquier entidad prestadora de los mismos recogida en la presente ley, de acuerdo con la planificación general de servicios sociales. 2. Las Administraciones Públicas podrán celebrar convenios con entidades de iniciativa social para la prestación de los servicios sociales de su competencia en los supuestos en que por razones de la singularidad del servicio de que se trate, o su carácter innovador y experimental, resulte la forma más idónea para su prestación y así se justifique”*. Regulándose el régimen de concertación social en los artículos 69 a 76 de la citada ley, que prevé el desarrollo de su régimen jurídico por decreto.

La Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en virtud de sus competencias exclusivas en materia de servicios sociales, en desarrollo de la Ley 3/2003, de 10 de abril del Sistema de Servicios Sociales de la Región de Murcia, aprobó el Decreto número 10/2018 de 14 de febrero por el que se establece el régimen jurídico de los conciertos sociales en la Región de Murcia en los servicios sociales especializados en los sectores de personas mayores y personas con discapacidad. Decreto que continua vigente en tanto no se dicte nuevo desarrollo reglamentario de la ley 3/2021, la cual deroga cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en la presente ley, y de forma expresa, la ley 3/2003 de 10 de abril de Sistema de Servicios Sociales de la Región de Murcia. Hasta que se proceda a la aprobación del desarrollo reglamentario serán de aplicación las normas actualmente vigentes dictadas en desarrollo de la ley 3/2003 de 10 de abril, en lo que no sean contrarias a lo dispuesto en la presente ley y en tanto no sean sustituidas o derogadas (Disposición derogatoria única)

En relación con los servicios objeto del concierto convocado; se enmarcan entre los regulados en la ley 39/2006 , de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de Dependencia, que tiene por objeto regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho subjetivo de ciudadanía a la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, en los términos establecidos en las leyes, mediante la creación de un sistema para la autonomía y atención a la dependencia, con la colaboración y participación de todas las administraciones públicas, siendo uno de los principios inspiradores de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, la permanencia de las personas en situación de dependencia, siempre que sea posible, en el entorno en el que desarrollan su vida.

El art. 11 de la referida Ley 39/2006, de 14 de diciembre establece que corresponden a las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de las competencias que le son propias según la Constitución Española, los Estatutos de Autonomía y la legislación vigente, las funciones de planificar, ordenar, coordinar y dirigir, en el ámbito de su territorio, los servicios de promoción de la autonomía personal y de atención a las personas en situación de dependencia; gestionar, en su ámbito territorial, los servicios y recursos necesarios para la valoración y atención de la dependencia; y asegurar la elaboración de los correspondientes Programas Individuales de Atención.

Uno de los servicios a proporcionar de atención a las personas mayores en situación de dependencia es el Servicio de ayuda a domicilio (en adelante SAD), cuya finalidad, a tenor de lo establecido en el Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, por el que se regulan las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, establecidas en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, es atender las necesidades básicas de la vida diaria e incrementar su autonomía, posibilitando la permanencia en su domicilio. Ello se realizará mediante un conjunto de actuaciones llevadas a cabo en el domicilio de la persona dependiente.

El SAD, de conformidad con lo establecido en el artículo 23 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, comprende servicios relacionados con la atención personal en la realización de las actividades de la vida diaria y servicios relacionados con la atención de las necesidades domésticas o del hogar, tales como limpieza, lavado, cocina u otros.

La intensidad del Servicio de Ayuda a Domicilio para personas en situación de dependencia estará en función de lo establecido en la Resolución del IMAS por la que se apruebe el Programa Individual de Atención del beneficiario del servicio, de conformidad con lo previsto en la normativa de desarrollo de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre y Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, modificado por el Real Decreto 675/2023, de 18 de julio, por el que se regula las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia establecidas en la citada Ley, y en aquella otra normativa de desarrollo autonómico para tal fin.

Prima facie y a los meros efectos de analizar la admisión de este recurso especial, las prestaciones se consideran incluidas dentro del catálogo que se enumera en el Anexo IV de la LCSP.

En segundo lugar, en cuanto al requisito de que las condiciones de los servicios hayan sido previamente delimitadas por el poder adjudicador, como señalábamos en el Antecedente de hecho 1º con fecha de 19 de junio de 2025 se publica en el BORM, Resolución de la Dirección General del Instituto Murciano de Acción Social por la que se determina la oferta inicial de horas del servicio de ayuda a domicilio para personas en situación de

dependencia a concertar durante 2025, que se concretan en las cifras detalladas en el Anexo adjunto.

Previamente mediante Resolución de la Dirección Gerencial del Instituto Murciano de Acción Social, de fecha 24/04/2025 (BORM N.º 97 de 29 de abril de 2025), se establecía el importe de la hora del Servicio de Ayuda a Domicilio para personas en situación de dependencia a través de concierto social en 17,50 euros (IVA incluido).

Y en la Orden de la Consejería de Política Social, Familias e Igualdad, de fecha 23/04/2025 (BORM N.º 97 de 29 de abril de 2025), por la que se aprueba el modelo de acuerdo de concierto social para la prestación del servicio de ayuda a domicilio para personas en situación de dependencia de la Región de Murcia, en sus cláusulas 2ª, 3ª, 4ª, 5ª, 6ª se definen las condiciones del servicio.

Su cláusula segunda, describe el contenido del servicio de ayuda a domicilio para personas en situación de dependencia, que se llevaran a cabo tanto en el domicilio que constituya la residencia habitual del beneficiario como en el entorno comunitario próximo con finalidades preventivas, asistenciales, promocionales de la autonomía de las personas y de apoyo a las familias en el cuidado del familiar dependiente.

La cláusula tercera establece que serán beneficiarios del servicio de ayuda a domicilio aquellas personas que tengan reconocida una situación de dependencia y el derecho al Servicio de Ayuda a Domicilio, mediante resolución de reconocimiento del derecho de acceso a dicho servicio y conforme a lo establecido en su Programa Individual de Atención (en adelante PIA), de acuerdo con lo establecido en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, y en aquellas normativas de desarrollo de la citada Ley.

Y en la cláusula cuarta se establecen *“las modalidades de actuación Servicios esenciales en la modalidad de atención personal. Servicios esenciales en la modalidad de atención doméstica. Actuaciones excluidas de la prestación del servicio de ayuda a domicilio.*

1.- Modalidades de actuación.

El Servicio de Ayuda a Domicilio, en función de las necesidades del beneficiario y a fin de proporcionar las mejores condiciones para el cuidado y permanencia en el medio de las personas en situación de dependencia, mediante los servicios previstos en el artículo 23 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre (atención personal y atención doméstica), podrá adoptar las siguientes modalidades:

- De carácter personal: atención personal en la realización de las actividades de la vida diaria. Estos servicios tienen carácter prioritario y deben suponer como mínimo el 50% de la intensidad reconocida en el Programa Individual de Atención (PIA)*
- De carácter doméstico: atención a la cobertura de las necesidades domésticas*

2.- Servicios esenciales en la modalidad de atención personal.

Se configuran como servicios esenciales de carácter personal, todas aquellas actividades y tareas que revierten directamente en la persona usuaria, dirigidas a promover y mantener su autonomía personal, fomentar hábitos adecuados de conducta y a adquirir habilidades básicas tanto para el desenvolvimiento personal en el domicilio como en su relación con la comunidad, que se concretan, entre otras, en actividades relacionadas con:

Higiene personal y alimentación:

- Secuencia y educación en hábitos de higiene.*
- Apoyo en el aseo e higiene personal.*
- Apoyo en situaciones de incontinencia.*
- Ayuda en el vestir con apoyo y sin él.*
- Ayuda para comer y beber.*
- Control de la alimentación.*
- Educación sobre hábitos de alimentación.*

- *Preparación de comidas es el hogar por impedimento de la persona dependiente*

Relacionadas con la movilidad:

- *Ayuda para levantarse y acostarse.*
- *Ayuda para realizar los cambios posturales*
- *Apoyo para la movilidad dentro y fuera del hogar.*

De ayuda en la vida familiar y social:

- *Acompañamiento dentro y fuera del hogar.*
- *Apoyo a la organización doméstica*
- *Apoyo en la realización de compras*
- *Actividades de ocio dentro del hogar (lectura, juegos...)*
- *Ayuda en la adquisición y desarrollo de habilidades, capacidades y hábitos personales y de convivencia.*
- *Facilitación de las actividades de ocio en el domicilio mediante la entrega de material para la realización de manualidades, prensa, libros, juegos y otros materiales que precisen para la realización de estas actividades.*
- *Acompañamiento fuera del hogar para posibilitar la participación del usuario en actividades sociales, realización de gestiones, visitas médicas o la realización de compras.*

3.- Servicios esenciales en la modalidad de atención doméstica.

Se configuran como servicios esenciales de carácter doméstico, aquellas actividades y tareas que van dirigidas fundamentalmente al cuidado del domicilio y sus enseres, como apoyo a la autonomía personal y de la unidad de convivencia, que se concretan, entre otras, en actividades relacionadas con:

- *Preparación de comidas en el domicilio*
- *Limpieza ordinaria de la vivienda y mantenimiento de ésta en condiciones de higiene y salubridad adecuadas.*
- *Limpieza con periodicidad mensual de azulejos de cocina y baño, muebles de cocina (alta y baja) y ventanas.*
- *Realización del lavado y planchado de ropa y repaso de ésta dentro del hogar (cambio de armarios por cambio de temporada).*
- *Realización de compra sin el usuario, por impedimento de éste.*

4.- Actuaciones excluidas de la prestación del servicio de ayuda a domicilio.

a) En cuanto a la modalidad de atención personal quedan excluidas las actuaciones de carácter sanitario, rehabilitador y, en general todas aquellas que impliquen por parte del auxiliar una capacitación específica distinta a la requerida para el desarrollo de sus funciones, entre otros:

- *Inyectables, colocación o retirada de sondas, así como la manipulación de aparatos o instrumentos que precisen unos conocimientos profesionales competentes del personal sanitario.*
- *Toma de tensión, suministrar medicación que implique cierto grado de conocimiento y especialización por parte de quien lo administra.*
- *Ayudar al usuario en los ejercicios de rehabilitación.*
- *Curas de enfermería.*
- *Actuaciones podológicas cuando exista riesgo para la salud.*

- *Movilizaciones a la calle cuando no se disponga de medios que faciliten el traslado y existan barreras arquitectónicas que pongan en riesgo tanto la salud de la persona usuaria como de la persona auxiliar.*

- *La realización por parte del auxiliar de trámites bancarios.*

b) En cuanto a la modalidad de atención doméstica, quedan excluidas:

- *La atención a otros miembros de la familia o allegados que habiten en el mismo domicilio y no sean beneficiarios del servicio, así como las dependencias del domicilio utilizadas únicamente por dichos miembros de la familia o allegados.*

- *La limpieza de zonas comunes de la comunidad de vecinos”.*

La intensidad del servicio de ayuda a domicilio estará en función de la resolución que apruebe el Programa Individual de Atención del beneficiario del servicio, de conformidad con lo previsto en la normativa de desarrollo de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre y Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, modificado por el Real Decreto 675/2023, de 18 de julio, por el que se regulan las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia establecidas en la citada Ley, y en aquella otra normativa de desarrollo autonómico para tal fin (clausula 5ª).

En el resto del clausulado de la citada Resolución se establecen el resto de condiciones relativas a la frecuencia del servicio, su funcionamiento y organización, medios personales y recursos materiales, costes y liquidación y pago del servicio, compromisos de las partes, seguimiento del servicio, vigencia, modificación y renovación y extinción del mismo.

Continuando con el análisis, señalábamos como otra de las notas definitorias del carácter de concierto social, entre las conclusiones de la Resolución de pleno de este Tribunal 144/2025; la Inexistencia de límites ni cuotas, es decir, admisión de todos aquellos que cumplan los requisitos previamente fijados. En particular, ausencia de selección de ofertas y esa es una de las claves. Preselección de entidades por definición de requisitos y a partir de ahí aceptación de quienes los cumplan, sin ulterior selección de oferta.

Requisito que hay que poner en contexto, como señalamos en la Resolución 214/2025 de 20 de febrero de 2025, que inadmitió el recurso 1305/24, interpuesto por la misma recurrente frente a la convocatoria de acción concertada del servicio de ayuda a domicilio para personas en situación de dependencia en la Mancomunidad Pla de Mallorca. En esta línea, si bien en nuestra Resolución de Pleno 144/2025 pusimos el foco en la ausencia de selección de ofertas, en esta Resolución analizamos la financiación del sistema, dado que existía un potencial copago del servicio por el receptor de este, que suscitaba la duda del carácter oneroso de la prestación, elemento consustancial para que la jurisprudencia del TJUE considere que nos encontramos ante un contrato de servicios y no ante una posible acción concertada.

En el supuesto que analizamos, en la cláusula 10 del modelo de concierto social en su apartado 2 importe del servicio, establece : *“el precio de referencia del servicio, a los solos efectos de determinar la participación económica de los beneficiarios en su coste, se fija en 14 euros por hora, para los servicios relacionados para la atención personal y en 9 euros por hora para los servicios relacionados con la atención de necesidades domésticas o del hogar, tal y como se dispone en el artículo 12.2 del Decreto 126/2010, de 28 de mayo, por el que se establecen los criterios para determinar la capacidad económica de los beneficiarios y su participación en la financiación de las prestaciones económicas y servicios del sistema de autonomía y atención a la dependencia en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en su redacción dada por la Ley 6/2013, de 8 de julio, de medidas en materia tributaria del sector público, de política social y otras medidas administrativas”.*

No consta determinación de esta participación del usuario en la documentación publicada, que habrá de concretarse por referencia a la normativa aplicable a la que se remite, en función de la capacidad económica de los usuarios.

En la memoria justificativa que se adjunta al expediente, en relación al cálculo del coste, se ha establecido el período de vigencia de los conciertos sociales suscritos para los servicios incluidos en la presente oferta, comprendido entre el 1 de julio de 2025 y el 30 de noviembre de 2029, y tomando como referencia el importe de la hora del Servicio de Ayuda a Domicilio para personas en situación de dependencia asciende a 17,50 euros IVA incluido

16,83 euros sin IVA), se ha calculado el coste total de la prestación del servicio a ofertar. Posteriormente se ha descontado el importe estimado de aportación económica de las personas beneficiarias del SAD. Esta estimación se ha realizado a partir del promedio actual de aportación económica de las personas usuarias al coste del SAD, conforme a los municipios agrupados en torno a las áreas de salud de las que forman parte. De este modo, se determina el importe a financiar por parte del Instituto Murciano de Acción Social. Por último, se ha aplicado el IVA correspondiente dado que existen entidades autorizadas con ánimo de lucro que pueden optar al concierto.

Conforme a ello se estima el coste total de las horas de prestación de SAD para personas en situación de dependencia, asciende a TREINTA MILLONES CUATROCIENTOS TREINTA Y CINCO MIL NOVECIENTOS DOCE EUROS CON CINCUENTA CÉNTIMOS (30.435.912,50 €), con una aportación estimada del IMAS, IVA incluido, de VEINTE Y CINCO MILLONES OCHOCIENTOS SETENTA MIL QUINIENTOS VEINTE Y CINCO EUROS CON SESENTA Y TRES CÉNTIMOS (25.870.525,63 €). No obstante, esta estimación máxima no se concreta en la convocatoria de la acción concertada.

Siendo ello así, hemos de detenernos en el análisis del elemento que puede resultar más problemático a la hora de determinar la naturaleza de contrato o concierto social, cual es “la inexistencia de límites ni cuotas, es decir admisión de todos aquellos que cumplan los requisitos previamente fijados. en particular la ausencia de selección de ofertas y esa es una de las calves. preselección de entidades por definición de requisitos y a partir de ahí aceptación de quienes los cumplan, sin ulterior selección de oferta”.

La resolución de inicio del expediente determina en su apartado tercero que las entidades interesadas en suscribir conciertos derivados de esta oferta deberán cumplir los requisitos exigidos en el Decreto 10/2018, y presentarán un formulario en el que indicarán las áreas de municipios agrupados en torno áreas de salud a las que optan, para la prestación del volumen de horas de SAD establecido para cada una de ellas.

De acuerdo con el artículo 4 del D10/2018:

“Podrán suscribir conciertos sociales con las Administraciones Públicas de la Región de Murcia competentes en materia de servicios sociales especializados en Personas Mayores

o en Personas con Discapacidad, todas las personas físicas o jurídicas de carácter privado, con o sin ánimo de lucro, que lo soliciten, realicen las prestaciones objeto de concierto social y cumplan con los requisitos establecidos en el siguiente párrafo.

2. Para poder suscribir conciertos sociales las entidades solicitantes deberán reunir necesariamente los siguientes requisitos:

a) Haber obtenido la oportuna autorización administrativa o, en su caso, acreditación, para la prestación objeto de concierto social, de acuerdo con la normativa vigente en materia de servicios sociales.

b) Estar inscritas en el correspondiente Registro de Entidades, Centros y Servicios Sociales.

Dichos requisitos se comprobarán de oficio por el órgano competente para la formalización del concierto social.

c) Disponer de los medios materiales y profesionales adecuados y suficientes para la prestación objeto de concierto social en las condiciones establecidas en el acuerdo de formalización y de acuerdo con la normativa que sea aplicable.

Para la acreditación de los medios técnicos y profesionales, la entidad solicitante deberá presentar un proyecto técnico del centro y/o servicio con el contenido que se establece en el artículo 6.

d) Hallarse al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias y de Seguridad Social impuestas por las disposiciones vigentes. Se considerará que se encuentran al corriente cuando las deudas estén aplazadas, fraccionadas o se hubiera acordado su suspensión con ocasión de la impugnación de tales deudas.

e) Cumplir con cualquier otra normativa que, con carácter general o específico, les sea de aplicación, tanto por la naturaleza jurídica de la entidad como por el tipo de plaza objeto de concierto social.

La acreditación de este requisito se realizará mediante la presentación de declaración responsable que recoja ese extremo.

3.- La presentación de la solicitud de concierto social conllevará la autorización del solicitante para que el órgano correspondiente compruebe a través de certificados telemáticos el cumplimiento de los requisitos acreditados por el solicitante mediante declaración responsable. Si el solicitante no otorgare dicha autorización, deberá aportar la correspondiente certificación acreditativa de los requisitos necesarios para poder concertar”.

No podrán concertar las entidades que se encuentren en alguno de los supuestos definidos en el artículo 5 del D 10/2018 como Prohibiciones para concertar.

Según lo expuesto la preselección de entidades por definición de los requisitos se cumple, y el sistema no merece reproche alguno ya que perfila de antemano los requisitos para su acreditación/autorización previa por referencia a la legislación autonómica aplicable.

Los problemas se suscitan con ocasión de los criterios de preferencia que se contemplan en la asignación de las horas de ayuda a domicilio, impugnando la recurrente la preferencia de las entidades sin ánimo de lucro. Analizamos este sistema que se recoge en el apartado sexto de la convocatoria. Este establece que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8.1 d) del Decreto 10/2018, de 14 de febrero, los criterios que se aplicarán para la adjudicación de las horas de ayuda a domicilio incorporadas a la presente oferta inicial, serán los establecidos en el Baremo de criterios finales de asignación de servicios a concertar de acuerdo con el artículo 8.1 del Decreto 10/2018, de 14 de febrero, por el que se establece el régimen jurídico de los Conciertos Sociales en la Región de Murcia en los servicios sociales especializados en los sectores de personas mayores y personas con discapacidad.

“Artículo 8.- Criterios de asignación de plazas a concertar.

1. Para la asignación de las plazas que serán objeto de concierto social por parte de las Administraciones Públicas de la Región de Murcia competentes en esta materia se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

a) En primer lugar, en función de la demanda existente por la libre elección de las personas solicitantes de un centro o servicio específico.

b) Cuando la demanda existente no corresponda a un servicio o centro específico, se asignarán las plazas al centro o servicio del municipio en donde las personas demandantes tengan su domicilio. En el caso de que existan dos o más centros o servicios dentro del mismo municipio, se asignarán las plazas al centro o servicio que tenga la mayor puntuación entre los del municipio conforme al baremo recogido en el anexo a este Decreto.

c) En el caso de que no existiera ningún centro o servicio dentro del municipio de la solicitud, la asignación se extendería a los centros o servicios de otros municipios dentro de la misma Área de Salud, según el criterio de proximidad geográfica. El Área de Salud, a los efectos de este precepto, será la delimitada por el Mapa Sanitario de la Región de Murcia aprobado por Orden de la Consejería competente en materia de Sanidad. En el caso de que hubiera más de un centro o servicio dentro de la misma Área de Salud, se asignarán las plazas al centro o servicio que tenga la mayor puntuación entre los del Área de Salud conforme al baremo recogido en el anexo a este Decreto.

d) En el caso de no existir ningún centro o servicio con plazas disponibles que cumpla con los criterios establecidos en los apartados precedentes, se asignarán las plazas al centro o servicio que tenga la mayor puntuación a nivel regional conforme al baremo recogido en el anexo a este Decreto.

e) Por último, en igualdad de condiciones, y de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 7, 7.bis y 25.3 de la Ley 3/2003, de 10 de abril, se atenderá a los criterios de preferencia recogidos en el Anexo del presente Decreto, sin perjuicio de la aplicación de cualquier otro criterio que se establezca en la normativa de Servicios Sociales.

(...)”.

En el Anexo del citado D10/2018 se establece el baremo de criterios finales de asignación de plazas a concertar de acuerdo con el artículo 8.1 del Decreto:

Criterio	Puntuación máxima	Fórmula de aplicación
Años de experiencia acreditada en la prestación objeto de concierto social.	40 puntos	Se asignarán 2 puntos por cada año con que la entidad cuente con un máximo de 40 puntos. Este criterio se apreciará de oficio mediante certificación emitida por el Registro de Entidades, Centros y Servicios Sociales.
Certificaciones de calidad.	30 puntos	Se asignarán 5 puntos, con un máximo de 30 puntos, por cada certificado de calidad relacionado con las prestaciones del centro objeto de concierto social.
Entidades de economía social.	15 puntos	Se otorgarán 15 puntos a las entidades que sean calificadas como entidades de economía social de conformidad con la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social.
Informes de buenas prácticas laborales.	15 puntos	Se asignarán 3 puntos por cada informe de buenas prácticas laborales con un máximo de 15 puntos.
Total	100 puntos	

Criterios de preferencia	Puntuación	Forma de acreditación
Entidad declarada de interés asistencial para la Región de Murcia	1 punto	Este criterio se apreciará de oficio por el órgano competente recabando la Orden de la Consejería competente en materia de Servicios Sociales que declare el interés asistencial.
Entidad de iniciativa privada sin fin de lucro y que atiende preferentemente a personas de condición socioeconómica desfavorable.	3 puntos	Este criterio se apreciará de oficio mediante certificación emitida por el Registro de Entidades, Centros y Servicios Sociales.
TOTAL	4 puntos	

De la interpretación de ambos apartados, se desprende que no hay una preselección de las entidades que podrán participar en exclusividad en el concierto, dado que una vez cumplan los requisitos señalados en el artículo 4 del D 10/2018, todas ellas optan a la asignación de horas. Esta asignación se determina en primer lugar en función de la

demanda *“por la libre elección de las personas solicitantes de un centro o servicio específico”*, de cualquiera de las entidades que cumplen los requisitos, y solo cuando esta demanda no corresponda a un centro o servicio específico se asignaran las plazas al centro o servicio del municipio del domicilio del demandante, o de otros municipios dentro de la misma área de salud. Y en el caso de que hubiera más de uno, tanto en el municipio como en el área de salud, como en los supuestos en que no existiera ningún centro o servicio con plazas disponibles, o en igualdad de condiciones, entran en juego los criterios de puntuación según el baremo antes transcrito.

Se trata, por tanto, de criterios para la asignación de las horas entre las entidades que participan en el concierto, la Administración no está seleccionando ofertas y esa es la clave para entender que estamos ante una acción concertada y no ante un contrato de servicios. No hay criterios de adjudicación que puntúen las ofertas presentadas para permitir la selección de las mejores, a diferencia del supuesto que analizamos en la Resolución de Pleno nº 144/2025, y asemejándose al supuesto objeto de análisis en la Resolución nº 214/2025, en la que señalamos:

“La oferta que presentan las entidades acreditadas interesadas en participar no existe como tal, se trata de una pura y dura asunción de todas las prestaciones cuyo listado figura en el PPT de las bases de la convocatoria y al cual hemos hecho referencia con anterioridad en el cuerpo de esta resolución.

No hay pues criterios de adjudicación que puntúen las ofertas presentadas para permitir la selección de las mejores, a diferencia del supuesto que analizamos en nuestra Resolución de Pleno nº 144/2025.

Hay un criterio de preferencia lógico aplicable por motivos presupuestarios, de crédito disponible, por encima del cual la Administración no puede continuar prestando el servicio. No hay selección de oferta cuando por motivos presupuestarios las bases se limitan a establecer criterios de preferencia entre las entidades previamente autorizadas.

Volviendo al Derecho Comunitario. Debemos tener en cuenta que los procedimientos mediante los cuales el poder adjudicador renuncia a comparar y clasificar las ofertas admisibles y a designar el operador u operadores a los que se otorga la exclusividad del

contrato no están comprendidos en el ámbito de aplicación de la Directiva (STJUE de 14 de julio de 2022 ASADE I, § 68)

La comparación de ofertas como elemento necesario para someter a la Directiva el contrato ya se recoge en la vigencia de la Directiva 2002/4/18. STJUE de 2 de junio de 2016 FALK PHARMA § 36 a 42.

Existe contratación, por lo tanto, cuando se selecciona una oferta (y como dice la STJUE FALK PHARMA, “por lo tanto, un adjudicatario”). Es decir, para que exista “contratación”, en el sentido de la Directiva, es necesario que se seleccione una oferta -lo que implica seleccionar un adjudicatario, por lo que la imposición de requisitos de participación (artículo 58.1 de la Directiva 2014/24) no hace que nos encontremos ante una “contratación” si no se sigue el siguiente paso, la selección de la oferta.

Ahora bien, la legalidad presupuestaria impondrá límites a la capacidad de financiación de la acción concertada por la Administración que la impulse. Lo que implica necesariamente una selección, en tanto no todas las “ofertas” (en sentido amplio, número de prestaciones puestas a disposición de la Administración por los participantes que manifiesten interés y reúnan los requisitos establecidos para participar) pueden ser financiadas.

Por lo tanto, y siendo indispensable limitar el número de prestaciones a financiar, entendemos que es posible imponer “criterios de preferencia” (así los denomina el artículo 14 del Decreto 48/2017 de 27 de octubre, por el que se establecen los principios generales a los que se han de someter los conciertos sociales de Baleares)”.

Llegados a este punto debemos concluir que la Resolución de la Dirección General del IMAS de 13 de junio, reuniría todos los requisitos exigidos por el artículo 11.6 de la LCSP y por la doctrina del TJUE para regular como acción concertada la prestación de los servicios sociales consistentes “horas del servicio de ayuda a domicilio para personas en situación de dependencia”.

Teniendo en cuenta lo anterior, al faltar un requisito esencial para calificar el contrato de servicios, consideramos que nos encontramos ante una acción concertada excluida de la

aplicación de la Ley de Contratos, con base en lo dispuesto en el artículo 11.6 de la LCSP y en la jurisprudencia del TJUE.

Como acción concertada no figura dentro de las actuaciones susceptibles de revisión por este Tribunal, pues el recurso especial en materia contractual se contrae a las actuaciones expresamente enumeradas en el artículo 44.2 de la LCSP, procediendo por ello la inadmisión del recurso especial con base en el artículo 55 c) de la LCSP.

Ello no implica que la convocatoria y sus pliegos estén excluidos de todo control pues este existe vía recurso ordinario y ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Son dichos órganos a quienes compete resolver, entre otras cuestiones, tanto la legalidad de los criterios de preferencia seleccionados, como la suficiencia de la publicidad.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

ESTE TRIBUNAL, en sesión celebrada el día de la fecha **ACUERDA**:

Primero. Inadmitir el recurso interpuesto por D. A. C. R. , en representación de ASOCIACIÓN ESTATAL DE ENTIDADES DE SERVICIOS DE ATENCIÓN A DOMICILIO (ASADE), contra la Resolución de la Dirección Gerencial del Instituto Murciano de Acción Social por la que se determina la oferta inicial de horas del servicio de ayuda a domicilio para personas en situación de dependencia a concertar durante 2025 y se inicia el procedimiento para su asignación, en procedimiento convocado por el Instituto Murciano De Acción Social (IMAS).

Segundo. Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de la multa prevista en el artículo 58.2 de la LCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia, en el plazo de dos meses, a contar



desde el día siguiente al de la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1. letra k y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

LA PRESIDENTA

LAS VOCALES