

Validez y límites de la inclusión de determinados criterios subjetivos en la licitación de los contratos de servicios de cuidados

ANDREA GARRIDO JUNCAL

Profesora titular de Derecho Administrativo.

Universidad de Santiago de Compostela

1. Introducción

2. Claves del modelo europeo de cuidados

- 2.1. Cuidados oportunos, integrales y asequibles
- 2.2. Cuidados basados en la comunidad, adaptados a la demanda y a las preferencias de las personas
- 2.3. Cuidados de alta calidad

3. La recepción del nuevo modelo de cuidados en España

4. La adjudicación de los contratos de servicios de cuidados en base a la mejor relación calidad-precio

- 4.1. Los criterios cualitativos sujetos a un juicio de valor en la contratación del servicio de ayuda a domicilio
 - 4.1.1. *Los límites de la discrecionalidad técnica de la Administración contratante*
 - 4.1.2. *La motivación de los informes del comité de expertos*
 - 4.1.3. *Lecciones de la Resolución núm. 343/2025 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales*

5. Reflexiones finales

6. Bibliografía

Resumen

En este trabajo se demuestra cómo el modelo de cuidados promovido por la Unión Europea se va implementando progresivamente en nuestro país, sin que el procedimiento de contratación pública quede al margen del denominado proceso de desinstitucionalización. La adjudicación de los contratos de servicios de cuidados en base a la mejor relación calidad-precio plantea diversos desafíos, especialmente en lo

Artículo recibido el 10/10/2025; aceptado el 27/10/2025.

relativo a la definición y valoración de los criterios cualitativos. En consecuencia, el objetivo de este estudio es formular una serie de recomendaciones destinadas a garantizar que la aplicación de este nuevo modelo de cuidados no menoscabe la validez jurídica de las actuaciones de la entidad contratante. Dichas recomendaciones se derivan, en parte, del análisis de la reciente Resolución núm. 343/2025 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

Palabras clave: *cuidados de larga duración; criterios de adjudicación; criterios cualitativos; cláusulas sociales; servicio de ayuda a domicilio.*

Validity and limits of the inclusion of certain subjective criteria in the tendering of care service contracts

Abstract

This article demonstrates how the care model promoted by the European Union is progressively implemented in our country. It also points out that the public procurement procedure is also affected by the so-called deinstitutionalization process. The award of care service contracts based on the best quality-price ratio presents several challenges, especially regarding the definition and assessment of qualitative criteria. Consequently, the objective of this article is to formulate a series of recommendations aimed at ensuring that the application of this new care model does not undermine the legal validity of the contracting authority's actions. These recommendations are derived, in part, from the analysis of the recent Resolution № 343/2025 of the Central Administrative Court for Contractual Appeals.

Keywords: long-term care; award criteria; qualitative criteria; social clauses; home care service.

1 Introducción

Los servicios orientados a cubrir las necesidades vitales o asistenciales de las personas tienen una gran relevancia en las sociedades contemporáneas. La consolidación del Estado del bienestar los ha situado en el centro de buena parte de las políticas públicas, independientemente del país o del signo po-

lítico del Gobierno de turno. Su importancia se hizo especialmente evidente durante la crisis sanitaria provocada por la COVID-19. La magnitud del contagio a escala mundial llevó a la declaración de una pandemia, y, como es sabido, tanto los servicios sanitarios como los servicios sociales enfrentaron serias dificultades para hacer frente a la situación, siendo las personas mayores uno de los colectivos más afectados (Castillo Abella, 2024: 37).

Si bien la emergencia global causada por la COVID-19 ha puesto de manifiesto que los servicios sanitarios y sociales constituyen hoy una parte esencial de la acción pública, aún persisten importantes desafíos por resolver. Por ejemplo, ante el repliegue de los poderes públicos en estos ámbitos y su renuncia a la prestación directa de dichos servicios, resulta urgente reflexionar sobre cómo se garantizará que los cuidados de larga duración cumplan con determinadas características, especialmente en lo que respecta a la calidad.

Asimismo, se plantea el reto de articular herramientas eficaces que permitan reunir toda la información necesaria para diferenciar adecuadamente aquellos supuestos en los que la colaboración privada en el ejercicio de funciones públicas suma, traduciéndose en una prestación más económica o eficiente, de aquellos otros en los que, por el contrario, la sostenibilidad a largo plazo del servicio exigiría, sin embargo, una gestión pública (Casares Marcos, 2023: 96).

En nuestro ordenamiento jurídico no existe una ley que defina un modelo integral de cuidados para las personas mayores; en su lugar, se encuentran referencias dispersas a este colectivo en normas de muy diverso contenido. Al analizar la estructura orgánica de las comunidades autónomas, se observa que muchas de ellas cuentan con una dirección general específica dedicada a las personas de edad avanzada. Se constata igualmente una tendencia generalizada a aprobar planes orientados a promover una atención integral para quienes son incapaces de valerse por sí mismos, con esfuerzos por coordinar los servicios sanitarios y sociales. Sin embargo, disponer de un órgano específico o de un plan no garantiza, por sí solo, la puesta en marcha de políticas públicas suficientes.

En otro orden de consideraciones, resulta fundamental reconocer que el modelo de cuidados que se está configurando actualmente en España no depende exclusivamente de las decisiones adoptadas por el Estado y las comunidades autónomas, sino que también está siendo impulsado por las instituciones europeas. Existe un amplio debate en torno a los cuidados de larga duración y la desinstitucionalización, por lo que el primer objetivo de este trabajo será definir con claridad el significado y alcance de ambos conceptos. La primera parte del estudio se centrará en analizar las característi-

cas esenciales del nuevo modelo de cuidados que la Unión Europea propone implementar en los Estados miembros y, posteriormente, en exponer los pasos que se están dando en nuestro país para su efectiva implementación.

Sin perjuicio de las explicaciones que se ofrecerán más adelante, conviene señalar que el cambio de rumbo en la actuación de las Administraciones se está promoviendo fundamentalmente mediante la aprobación de diversas estrategias y planes que proporcionan orientaciones sobre cómo deberían organizarse los servicios de cuidados. En este sentido, no debe perderse de vista que los ámbitos sobre los que se pretende incidir ya están regulados por normas, generales o sectoriales, que forman parte del ordenamiento jurídico y que los poderes públicos están obligados a aplicar. Por tanto, no basta con contar únicamente con buenas ideas o intenciones: estas deben traducirse en actuaciones concretas y ajustadas al marco jurídico aplicable. Si bien las estrategias y los planes puedan constituir el motor inicial de los cambios, los cuidados de larga duración requieren un marco normativo estable, predecible y claro que, en definitiva, proporcione seguridad jurídica.

Es indudable que el sector de los cuidados se encuentra en plena expansión. Aunque la cuestión de cómo afrontar la vejez siempre ha suscitado interés, la elevada proporción de personas de la tercera edad en relación con el conjunto de la población española –explicable, entre otros factores, por la alta esperanza de vida (84 años para ambos sexos en 2024)– ha llevado a que los servicios de atención dirigidos a este grupo requieran hoy una consideración prioritaria. Esta necesidad obedece no solo a la previsiblemente alta demanda de tales servicios, sino también a la creciente conciencia de que no se trata únicamente de vivir más años, sino de hacerlo con calidad de vida, recibiendo apoyos adecuados que respeten tanto las preferencias personales como los derechos de cada individuo.

A partir de este panorama, resulta evidente que la contratación de este tipo de servicios continuará en aumento en un futuro próximo. Ello planteará nuevas problemáticas y, como muestra de ello, puede citarse la Resolución núm. 343/2025 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, cuyo examen constituye el segundo objetivo del presente estudio.

Teniendo en cuenta el compromiso asumido por España con la Unión Europea para prevenir la institucionalización, es previsible que, en el ámbito de los cuidados, los servicios prestados en el hogar experimenten un crecimiento significativo y, en consecuencia, se conviertan en objeto de una mayor contratación pública. Por este motivo, el análisis de la resolución men-

cionada adquiere una especial relevancia. El acto impugnado es el acuerdo de adjudicación de un contrato de servicios para la prestación del servicio de ayuda a domicilio.

Además, cabe señalar que la recurrente fundamenta su recurso en la puntuación otorgada a su proyecto, cuestionando en particular la valoración realizada por el comité de expertos en relación con los criterios cualitativos cuya evaluación depende de un juicio de valor. No se trata de la primera ocasión en la que el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales se pronuncia sobre la motivación de los informes técnicos, ni en la que recuerda que su función revisora respecto de los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor es limitada, o que la Administración dispone de la denominada discrecionalidad técnica para valorar criterios de naturaleza eminentemente técnica.

No obstante, el recordatorio de todo ello es relevante por una razón: el sector de los cuidados está en auge y la prestación indirecta de este tipo de servicios continuará creciendo. En este escenario, no puede pasarse por alto que 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, en adelante), exige que, en los contratos de servicios incluidos en el Anexo IV, los criterios relacionados con la calidad representen al menos el 51 % de la puntuación total assignable a la valoración de las ofertas, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 146.2.a) de la propia ley. Consideramos que esta exigencia normativa será cada vez más tenida en cuenta por las entidades contratantes, en la medida en que la calidad constituye un elemento central del modelo de cuidados que España aspira a consolidar, en consonancia con las recomendaciones formuladas por la Unión Europea.

Al consultar la memoria justificativa de la necesidad e idoneidad del contrato cuya adjudicación ha sido objeto de recurso —y que da lugar a la Resolución núm. 343/2025 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales que analizaremos—, se observa que, en relación con los criterios de adjudicación, se ha tomado en consideración la Resolución de 15 de diciembre de 2021, de la Consejería de Derechos Sociales y Bienestar, por la que se define el modelo CuidAs, orientador de la atención en los centros y servicios que ofrecen cuidados y apoyos de larga duración a personas adultas en el Principado de Asturias. Por tanto, cabe subrayar, finalmente, que la actividad contractual ya no se desarrolla al margen del proceso de transformación del modelo de cuidados, sino que este comienza a tener su reflejo en los procedimientos de contratación, los cuales empiezan a ser concebidos desde esta nueva perspectiva.

2

Claves del modelo europeo de cuidados

El principio 18 del Pilar Europeo de Derechos Sociales declara: “Toda persona tiene derecho a cuidados de larga duración asequibles y de buena calidad, en particular de asistencia a domicilio y servicios comunitarios”. Por otro lado, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea señala, respecto de las personas mayores: “La Unión reconoce y respeta el derecho de las personas mayores a llevar una vida digna e independiente y a participar en la vida social y cultural” (art. 25); y, en relación con las personas discapacitadas, establece lo siguiente: “La Unión reconoce y respeta el derecho de las personas discapacitadas a beneficiarse de medidas que garanticen su autonomía, su integración social y profesional y su participación en la vida de la comunidad” (art. 26).

Con el objetivo de hacer efectivo lo anterior, la Comisión Europea presentó, el 7 de septiembre de 2022, la Estrategia Europea de Cuidados para cuidadores y receptores de cuidados. Esta estrategia se acompaña de dos recomendaciones para los Estados miembros: una, relativa a la revisión de los objetivos de Barcelona en materia de educación y cuidados de la primera infancia, y otra, referida al acceso a cuidados de larga duración asequibles y de alta calidad, siendo esta última recomendación la que será objeto de análisis en el presente trabajo.

La Recomendación del Consejo de la Unión Europea de 8 de diciembre de 2022, sobre el acceso a cuidados de larga duración de alta calidad asequibles, constituye un llamamiento a los Estados miembros para que actúen en tres direcciones principales: a) cuidados oportunos, integrales y asequibles; b) cuidados basados en la comunidad, adaptados a la demanda y a las preferencias de las personas; y c) cuidados de alta calidad.

2.1

Cuidados oportunos, integrales y asequibles

En el apartado 4 de dicha recomendación se insta a los Estados miembros a garantizar una protección social adecuada para los cuidados de larga duración, en particular velando por que todas las personas que los necesiten puedan disfrutar de cuidados que sean:

a) oportunos, permitiendo que las personas que necesiten cuidados de larga duración reciban los necesarios tan pronto como sean requeridos y durante el tiempo indispensable;

b) integrales, es decir, que cubran todas las necesidades de cuidados de larga duración derivadas del deterioro mental o físico de la capacidad funcional, determinadas mediante una evaluación basada en criterios de admisibilidad claros y objetivos y en coordinación con otros servicios de asistencia y bienestar;

c) asequibles, permitiendo que las personas que necesiten cuidados de larga duración mantengan un nivel de vida digno, y protegiéndolas de la pobreza y la exclusión social a causa de sus necesidades de cuidados de larga duración, así como preservando su dignidad.

Precisamente, en la línea de garantizar que las personas reciban los cuidados tan pronto como los necesiten, en 2024 el Defensor del Pueblo se interesó por la situación de aquellos pacientes que no tienen dónde ir al recibir el alta en un centro hospitalario. Los afectados son, en su mayoría, personas de edad avanzada, con vulnerabilidad económica, enfermedades crónicas y sin apoyo en su entorno familiar. El Alto Comisionado de las Cortes Generales, encargado de defender los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos, se propuso conocer el alcance de este problema y los protocolos aplicados en las distintas comunidades autónomas. Asimismo, buscó identificar las iniciativas ya puestas en práctica para hacer frente a estos casos, así como las medidas de coordinación adoptadas por las consejerías y Administraciones sociales para agilizar la disposición de plazas en centros residenciales o sociosanitarios, a los que puedan ser derivadas estas personas vulnerables tras recibir el alta hospitalaria. Una vez obtenida la información general solicitada, la intención del Defensor del Pueblo es formular las recomendaciones que estime pertinentes, tarea que puede contribuir a garantizar unos cuidados oportunos, integrales y asequibles.

2.2

Cuidados basados en la comunidad, adaptados a la demanda y a las preferencias de las personas

En el apartado 5 de la Recomendación del Consejo de la Unión Europea, de 8 de diciembre de 2022, se aconseja a los Estados miembros adaptar de forma continua la oferta de servicios de cuidados de larga duración a la demanda existente. Asimismo, se les insta a ofrecer una combinación equilibrada de opciones y entornos de cuidados de larga duración con el fin de responder a las diferentes necesidades y apoyar tanto la libertad de elección de las personas que necesitan cuidados como su participación en la toma

de decisiones. Entre las vías propuestas para alcanzar estos objetivos, se incluyen las siguientes:

a) desarrollar o mejorar la atención domiciliaria y los cuidados basados en la comunidad;

b) reducir las brechas territoriales en la disponibilidad de cuidados de larga duración y el acceso a ellos, en particular en las zonas rurales y en proceso de despoblación;

c) implantar soluciones digitales y tecnologías innovadoras accesibles en la prestación de servicios asistenciales, también para facilitar la autonomía y la vida independiente, y abordando al propio tiempo los problemas que pueda plantear la digitalización;

d) garantizar que los servicios e instalaciones de cuidados de larga duración sean accesibles para las personas con discapacidad y necesidades específicas, y respetando el derecho en igualdad de condiciones de todas las personas con discapacidad a vivir de forma independiente en la comunidad, con opciones iguales a las de las demás;

e) asegurar que los servicios de cuidados de larga duración estén bien coordinados con los servicios de prevención, de envejecimiento saludable y activo y de salud, y que respalden la autonomía y la vida independiente, restaurando en la medida de lo posible las condiciones físicas o mentales o previniendo su deterioro.

Una de las principales actuaciones del Imserso para 2025 es el diseño y la aprobación de una Estrategia Nacional de Soledad, concebida como una respuesta integral a uno de los principales problemas sociales y de salud pública. La estrategia adoptará un enfoque transversal que reconozca la soledad como un fenómeno que afecta al conjunto de la sociedad –no limitado exclusivamente a las personas mayores– y que incide en el bienestar físico, emocional y comunitario. Su objetivo es visibilizar el problema, analizarlo en profundidad y desarrollar medidas concretas para fortalecer las relaciones sociales y el apoyo mutuo, con la colaboración de los sectores público, privado, voluntario y comunitario. La Estrategia Nacional de Soledad se concibe como un marco complementario de las estrategias autonómicas y locales, orientado a abordar esta problemática mediante la construcción de un tejido comunitario, en consonancia con los cuidados basados en la comunidad que promueve la Unión Europea.

2.3

Cuidados de alta calidad

En el apartado 6 de la Recomendación del Consejo de la Unión Europea, de 8 de diciembre de 2022, se insta a los Estados miembros a velar por el establecimiento de criterios y normas de alta calidad para todos los contextos de cuidados de larga duración, debidamente adaptados a sus características específicas, y a aplicar dichos estándares a todos los proveedores de cuidados.

Con este fin, se invita a los Estados miembros a garantizar la existencia de un marco nacional de calidad en materia de cuidados de larga duración, alineado con los principios de calidad recogidos en el anexo de la propia recomendación, y a que incluyan en él un mecanismo adecuado de garantía de la calidad que:

a) asegure el cumplimiento de los criterios y normas de calidad en todos los contextos y proveedores de cuidados de larga duración, en colaboración con los proveedores de cuidados de larga duración y las personas que reciben tales cuidados;

b) ofrezca incentivos a los proveedores de cuidados de larga duración y refuerce su capacidad para ir más allá de las normas mínimas de calidad y mejorar continuamente la calidad;

c) asigne recursos para garantizar la calidad a escala nacional, regional y local y aiente a los proveedores de cuidados de larga duración a disponer de recursos financieros para la gestión de la calidad;

d) asegure, cuando proceda, que los requisitos relativos a la calidad de los cuidados de larga duración se integran en la contratación pública;

e) promueva la autonomía, la vida independiente y la inclusión en la comunidad en todos los contextos de cuidados de larga duración;

f) garantice la protección contra los abusos, el acoso, el abandono y cualquier forma de violencia para todas las personas necesitadas de cuidados y para todos los cuidadores.

En relación con las dificultades que plantea la garantía de calidad en los cuidados de larga duración, el considerando 15 de la Recomendación acierta en señalar el núcleo del problema, al afirmar: "La calidad depende de un mecanismo eficaz de garantía de la calidad, que en muchos Estados miembros no existe o no está dotado de recursos suficientes. La garantía de calidad es a menudo insuficiente en la atención domiciliaria y los cuidados basados en la comunidad. Aunque la calidad de la atención residencial está más regulada, las normas de calidad suelen centrarse en los resultados clínicos y no abordan suficientemente la calidad de vida de las personas que

reciben cuidados ni su capacidad para vivir de forma independiente. Incluso cuando existen normas de calidad, su aplicación no siempre es eficaz, debido a menudo a una estructura administrativa inadecuada o a la falta de recursos. La falta de normas de calidad estrictas que se apliquen con rigor a los proveedores de cuidados tanto públicos como privados puede dar lugar a situaciones de abandono y abuso de los beneficiarios de los cuidados y a malas condiciones de trabajo para los cuidadores. Un marco nacional de calidad para los cuidados de larga duración, que esté adaptado al contexto nacional y a los entornos organizativos, puede contribuir a hacer frente a estos problemas. Este marco general puede traducirse en marcos de calidad específicos para diversos niveles de prestación y administración de cuidados de larga duración o para entornos diversos de cuidados”.

Como acertadamente sostiene Casares Marcos, la calidad es el resultado de un proceso complejo en el que intervienen tanto las empresas privadas colaboradoras del sector público como la propia Administración y los usuarios finales del servicio prestado; de manera que habría que comparar y tomar en consideración el nivel de calidad esperado por el usuario, el previsto en el contrato, el que se ofrece en la práctica y el que es realmente percibido por quien accede finalmente al servicio. Corresponde a la Administración, eso sí, su definición, planeamiento, medición y control final como titular del servicio público y, en su caso, de la infraestructura que le sirve de soporte (Casares Marcos, 2023: 107).

En este sentido, conviene señalar que, entre los objetivos y líneas de actuación del Imserso para 2025, se incluye la realización de un estudio destinado a analizar el grado de implementación de la Resolución de 28 de julio de 2022, de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales, por la que se publica el Acuerdo del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, relativo a los criterios comunes de acreditación y calidad de los centros y servicios de dicho sistema. Este estudio permitirá identificar las medidas adoptadas por las Administraciones autonómicas para dar cumplimiento a las disposiciones del Acuerdo, así como detectar posibles desafíos y áreas de mejora. Además, se sistematizarán y documentarán las buenas prácticas desarrolladas por las comunidades autónomas en relación con las distintas tipologías de servicios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, con el fin de fomentar su transferencia y replicabilidad en otros territorios.

Por último, cabe recordar que el propio acuerdo establece que “quedan fuera de lo acordado en este ámbito las viviendas con apoyos u otras formas análogas de alojamiento colectivo, que deberán ser objeto de regulación e inclusión en el catálogo de servicios del SAAD, previo acuerdo del Consejo

Territorial". En consecuencia, al explorar alternativas de alojamiento a las residencias, no debe descuidarse el riesgo de que la calidad de los servicios prestados en estos nuevos entornos quede sin una regulación adecuada, cuestión que requiere un tratamiento específico.

3

La recepción del nuevo modelo de cuidados en España

Desde junio de 2024 España cuenta con una Estrategia estatal de desinstitucionalización, con la que nuestro país busca transformar de manera profunda el modelo de cuidados dirigido a las personas en situación de dependencia, incluidas personas mayores, personas con discapacidad, personas sin hogar y menores migrantes.

En esencia, puede decirse que desinstitucionalizar implica actuar en tres direcciones fundamentales:

a) Prevenir la institucionalización, es decir, retrasar la aparición de situaciones de dependencia y el ingreso en residencias.

b) Reforzar los apoyos domiciliarios y comunitarios, de manera que la persona que desee continuar viviendo en su hogar o en su municipio pueda hacerlo con los apoyos necesarios.

c) Repensar el servicio de atención residencial. Aunque la desinstitucionalización promueve la autonomía y la vida independiente, lo cierto es que las residencias seguirán existiendo, ya que en determinados supuestos representan la única vía adecuada para atender a ciertas personas. No obstante, es importante tener presente que la calidad del servicio en las residencias depende de múltiples aspectos, como el tamaño del centro, su ubicación, la distribución de los espacios, entre otros. En este sentido, acaba de publicarse un trabajo titulado *Aproximación a la soledad en los centros del Imserso*, en el que se pone de manifiesto esta realidad. En el informe se indica: "El diseño de entornos tiene un impacto profundo en la experiencia emocional y social de las personas usuarias. Se debe tener en cuenta la accesibilidad, la creación de espacios comunes atractivos, y la conexión con la comunidad. No hacerlo propicia el sentimiento de soledad al dificultar la movilidad y la interacción, creando ambientes que no invitan a la socialización y repercuten negativamente en el bienestar emocional" (2025: 77).

Cabe anotar que varias comunidades autónomas se han adelantado a las recomendaciones contenidas en esta Estrategia estatal y que, gracias a sus actuaciones, el cambio de modelo de cuidados ya se está poniendo en práctica. Muchas de estas medidas, anteriores a la publicación de la Es-

trategia estatal de desinstitucionalización, están vinculadas al componente 22 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, relativo al “Plan de choque para la economía de los cuidados y refuerzo de las políticas de inclusión”, y se han financiado con cargo a los fondos europeos asignados a dicho plan nacional.

La transición al nuevo modelo de cuidados se ha traducido también en la tramitación de alguna norma. A este respecto, destaca la aprobación de la Ley 3/2024, de 12 de abril, reguladora del modelo de atención en los centros de carácter residencial y centros de día de servicios sociales para cuidados de larga duración en Castilla y León. En esta comunidad autónoma también se acaba de aprobar el Acuerdo 5/2025, de 13 de febrero, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueba la Estrategia de cuidados de larga duración y fomento del envejecimiento activo y saludable en Castilla y León.

Sería deseable que, en caso de que otras comunidades autónomas optaran por aprobar una norma con rango de ley orientada a regular los cuidados conforme a los postulados europeos, se evitaran dos errores advertidos en el Dictamen 147/2023 emitido por el Consejo Consultivo de Castilla y León.

En primer lugar, es crucial que el articulado de esas posibles futuras leyes autonómicas no incluya preceptos meramente programáticos, centrados principalmente en prever actuaciones de las Administraciones orientadas a la realización de acciones positivas, ni se limite a formular criterios generales de dirección en materia de política social que requieran posteriores desarrollos normativos. Es decir, en aras de una mayor efectividad, debe procurarse que las remisiones a un desarrollo reglamentario posterior sean las estrictamente necesarias.

En segundo lugar, la aprobación de una ley en este ámbito debe ir acompañada de un análisis riguroso sobre los efectos previstos, tanto en sus destinatarios como en la realidad socioeconómica a la que se dirige. Resulta imprescindible considerar su posible impacto económico en el sector y en las entidades y centros que prestan estos servicios. La evaluación de su repercusión en el contexto socioeconómico al que se orienta constituye un elemento clave para valorar su eficiencia.

A nivel estatal, también se prevén cambios normativos con la reforma de la Ley de promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia¹ y la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad y de su Inclusión Social².

1. BOCG. Congreso de los Diputados, serie A, núm. 64-2, de 05/09/2025.
2. BOCG. Congreso de los Diputados, serie A, núm. 64-1, de 24/07/2025.

A título ejemplificativo, en la memoria del análisis del impacto normativo se explica, en relación con la modificación de la conocida como Ley de Dependencia, que se impone la necesidad de transitar hacia un modelo basado en la vida independiente, la plena inclusión y la participación en la comunidad de las personas en situación de dependencia que respete su voluntad, deseos y preferencias y les permita, contando, en su caso, con los apoyos necesarios, tomar sus propias decisiones. Para ello, se establecen, entre otros, los siguientes objetivos:

- orientar el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia hacia un modelo basado en el enfoque de derechos y en la vida independiente con una atención personalizada, que mantenga conectadas a las personas en situación de dependencia con su entorno comunitario;
- personalizar los cuidados y apoyos;
- recibir cuidados y apoyos suficientes en intensidad y de calidad;
- elegir su lugar de residencia y dónde y con quién vivir;
- decidir libremente entre las prestaciones;
- participar en el diseño, planificación y seguimiento de los apoyos y cuidados que se reciban con un enfoque centrado en las personas;
- dar respuesta a nuevos marcos de convivencia en los que las personas se apoyan y cuidan mutuamente con el objetivo común de vivir y envejecer con autonomía y dignidad, en conexión con la comunidad³.

A tenor de lo expuesto, podríamos afirmar que soplan nuevos vientos en todo lo relativo a los cuidados. Ahora bien, en lo que respecta a los servicios sociales, es evidente que el margen de actuación del Gobierno y de la Administración General del Estado está limitado por el régimen de reparto de competencias. ¿Se ajusta la Estrategia estatal de desinstitucionalización a las reglas de distribución competencial en la materia? Aunque nuestra respuesta a este interrogante sea negativa, podemos encontrar cierta justificación para la aprobación de dicha estrategia estatal si consideramos que puede contribuir a resolver un problema estructural: las comunidades autónomas han venido trabajando históricamente de forma autónoma y con escasa coordinación entre sí, desarrollando cada una las soluciones que considera más adecuadas en cada momento y a ritmos muy dispares. En definitiva, las comunidades autónomas actúan, en cierta medida, sin una dirección común; por tanto, una estrategia conjunta, tanto a nivel nacional como europeo, puede servir de guía para evitar que se produzcan desigual-

3. *Vid.* p. 8.

dades en función del lugar de residencia de los cuidadores y los receptores de cuidados.

En última instancia, debe reconocerse que los problemas que afronta una comunidad autónoma no difieren sustancialmente de los que enfrentan otras. De hecho, gran parte de los desafíos del sistema de salud y de los servicios sociales en nuestro país son compartidos con otros sistemas sanitarios y sociales europeos (Pérez Gálvez, 2015: 18). Entre ellos, resulta relevante mencionar la insuficiencia financiera, las dificultades derivadas del envejecimiento poblacional, los efectos de los profundos cambios culturales y familiares, así como la complejidad de mantener el ritmo de la innovación tecnológica propio de la sanidad moderna.

A todo ello hay que sumar la denominada “crisis de los cuidados”, que es el resultado de la confluencia de múltiples factores sociales, demográficos y culturales, como el impacto de la incorporación masiva de la mujer al mercado laboral, la transformación del arquetipo de familia tradicional o el cambio en la mentalidad social, que reclaman una intervención más intensa del sector público en la prestación de los servicios de cuidados. Esta última demanda busca suplir la pérdida de capacidad de cuidado derivada de la ruptura del modelo clásico de reparto de responsabilidades, lo que exige una redistribución inmediata de las funciones y una reorganización de los trabajos de cuidados (Betetos Agrelo, 2025: 179).

4

La adjudicación de los contratos de servicios de cuidados en base a la mejor relación calidad-precio

De conformidad con el art. 145.1 y 2 de la LCSP, la adjudicación de los contratos se realizará utilizando una pluralidad de criterios en base a la mejor relación calidad-precio.

Como remarca Almodóvar Iñesta, la LCSP abandona la terminología de oferta económica más ventajosa, que únicamente utiliza en el art. 143.6 de la LCSP, relativo a la subasta electrónica. Este nuevo planteamiento supone una importante modificación de la estructura clásica de contratación basada en el precio, y genera dificultades en relación con los criterios sociales, que en su mayoría implican un incremento del coste de los contratos y que, conforme a la inercia seguida hasta ahora, suscitan dudas en torno a principios como el de eficiencia y buena administración. Ahora bien, como alerta esta autora, la calidad como principio irrenunciable de la contratación

pública constituye también un pilar de la correcta aplicación del principio de buena administración (Almodóvar Iñesta, 2022: 7).

En la licitación de los contratos de servicios de cuidados, como en aquellos con otro objeto, la mejor relación calidad-precio se evaluará con arreglo a criterios económicos y cualitativos. A continuación, centraremos nuestros comentarios en los últimos, ya que es la disconformidad con su valoración la que está en el origen de la Resolución núm. 343/2025 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

4.1

Los criterios cualitativos sujetos a un juicio de valor en la contratación del servicio de ayuda a domicilio

En el contrato de servicios para la prestación del servicio de ayuda a domicilio en el término municipal de Tineo, el pliego de cláusulas administrativas particulares establece, en su cláusula 20, los criterios de adjudicación: por un lado, los criterios económicos, evaluables mediante la utilización de fórmulas, hasta un máximo de 43 puntos, en los que se contiene exclusivamente el precio; y, por otro lado, los criterios cualitativos cuya cuantificación depende de un juicio de valor, hasta un máximo de 57 puntos.

Por lo que se refiere a los segundos, se otorga, por ejemplo, hasta un máximo de 15 puntos si la oferta presentada incluye un procedimiento para asegurar una atención integral desde servicios coordinados (salud, comunidad...). La oferta recibirá una mayor puntuación si, además de incluir este elemento, reúne alguna característica avanzada, como las que se detallan a continuación: 7) el procedimiento concreta medidas para facilitar la comunicación y coordinación con movimiento asociativo o grupos sociales de la comunidad; 8) el procedimiento concreta medidas para facilitar la comunicación y coordinación con asociaciones de voluntariado que realizan actividades de acompañamiento a personas; 9) el procedimiento concreta medidas para facilitar la comunicación y coordinación con otros recursos y agentes de la comunidad (cultura, deporte, servicios religiosos, educación...).

Otro criterio cualitativo, al amparo del cual se podrían asignar hasta 7 puntos, consiste en que la oferta incluya un programa o intervenciones de apoyo a la convivencia del grupo familiar. Se entiende que la oferta obtendrá una mayor puntuación si, además de incluir este elemento, presenta características avanzadas, entre las cuales está la siguiente: 5) se incluyen medidas para que las familias puedan disponer de tiempo libre y descanso en el cuidado.

Otro criterio de adjudicación, que podrá ser objeto de valoración hasta 7 puntos, consiste en un programa o intervenciones dirigidos a facilitar el contacto social y la conexión con la comunidad. En ese caso, una característica avanzada es: 3) se programan anualmente encuentros intergeneracionales donde las personas usuarias pueden conocer y mantener contacto con otros grupos de edad.

En el informe de valoración de los criterios cualitativos, emitido por un comité de expertos, se justifican algunas puntuaciones alegando que las medidas presentadas por la empresa no cumplen con determinadas características avanzadas. Por ejemplo, se indica que dichas medidas están diseñadas, pero aún no han comenzado a ejecutarse, o bien que no se aporta información suficiente sobre su implementación, duración u otros detalles relevantes. A la luz del informe emitido por el comité de expertos, la empresa afectada plantea interrogantes de interés: ¿El informe de valoración está aplicando criterios no previstos en los pliegos? y ¿se está restringiendo la libre concurrencia al favorecer propuestas que ya se encuentran implementadas?

Para responder adecuadamente a estos interrogantes y extraer lecciones de la Resolución núm. 343/2025 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, conviene, previamente, repasar la consolidada y pacífica jurisprudencia sobre el principio de discrecionalidad técnica de la Administración contratante, así como el alcance de la motivación en los informes de valoración elaborados por los técnicos.

4.1.1 Los límites de la discrecionalidad técnica de la Administración contratante

La Resolución núm. 343/2025 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales recuerda, en primer lugar, en qué consiste la discrecionalidad técnica, señalando lo siguiente:

"Es de plena aplicación a los criterios evaluables en función de juicios de valor la jurisprudencia del Tribunal Supremo respecto de la denominada discrecionalidad técnica de la Administración. Ello supone que tratándose de cuestiones que se evalúan aplicando criterios estrictamente técnicos, el Tribunal no puede corregirlos aplicando criterios jurídicos. No se quiere decir con ello, sin embargo, que el resultado de estas valoraciones no puedan ser objeto de análisis por parte de este Tribunal, sino que este análisis debe quedar limitado de forma exclusiva a los aspectos formales de la valoración, tales como las normas de

competencia o procedimiento, a que en la valoración no se hayan aplicado criterios de arbitrariedad o discriminatorios, o que finalmente no se haya recurrido en error material al efectuarla. Fuera de estos casos, el Tribunal debe respetar los resultados de dicha valoración”.

El Tribunal Supremo, Sala Tercera (de lo Contencioso-Administrativo), Sección 4.^a, en la Sentencia 813/2017, de 10 de mayo de 2017, rec. 2504/2015, al delimitar los límites de la discrecionalidad, afirma: “La discrecionalidad técnica de la que, ciertamente, están dotados los órganos de contratación para resolver cuál es la oferta más ventajosa no ampara cualquier decisión que pretenda fundarse en ella ni se proyecta sobre todos los elementos en cuya virtud deba producirse la adjudicación. Jugará, por el contrario, solamente en aquellos que, por su naturaleza, requieran un juicio propiamente técnico para el cual sean necesarios conocimientos especializados. Por lo demás, la jurisprudencia insiste en que la discrecionalidad, incluida la discrecionalidad técnica, no equivale a arbitrariedad y en que pueden ser perfectamente cuestionadas las decisiones que la invoquen como todas las que supongan el ejercicio de cualquier potestad discrecional. En el control judicial de esa discrecionalidad, son revisables los hechos determinantes de la decisión administrativa además de que su ejercicio deba respetar los principios generales del Derecho, entre ellos el de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos” (fundamento de derecho octavo).

La ya consolidada y pacífica jurisprudencia sobre el principio de discrecionalidad técnica de la Administración contratante, formulada por nuestros altos tribunales, es citada en la Resolución núm. 153/2025, de 3 de junio, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias. De esta forma, se expone que el Tribunal Supremo, reproduciendo la doctrina del Tribunal Constitucional (STC 219/2004, de 29 de noviembre, o STC 86/2004, de 10 de mayo), ha dejado sentado en numerosas sentencias (STS de 23 de noviembre de 2007, Roj 8950/2007, o STS de 3 de julio de 2015, Roj 3391/2015) que, en cuestiones que hayan de resolverse a través de un juicio fundado en elementos de carácter exclusivamente técnico, que solo puede ser formulado por un órgano especializado de la Administración (en el presente caso, del poder adjudicador), el único control que pueden ejercer los órganos jurisdiccionales es el que se refiere a las cuestiones de legalidad que puedan verse afectadas por el dictamen técnico, de manera que no pueden corregir o alterar las apreciaciones realizada en el mismo, ya que dicho control solo puede tener carácter jurídico, respecto del acomodo de la actuación administrativa al ordenamiento jurídico, y no técnico.

Sin embargo, la citada jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la motivación y el control de los actos discretionales ha experimentado una

importante evolución en los últimos años, progresando en el control de los actos que son expresión de la discrecionalidad técnica y reduciendo, así, las zonas exentas de control jurisdiccional en estos casos (STS de 18 de marzo de 2011, Roj 1546/2011; STS de 6 de julio de 2011, Roj 5208/2011; STS de 25 de febrero de 2013, Roj 877/2013; o STS de 18 de marzo de 2014, Roj 1149/2014). De esta manera, nos encontramos cómo el Alto Tribunal, en su sentencia de 3 de julio de 2015 (Roj 3391/2015), viene a considerar que “en el ámbito de la discrecionalidad técnica resultan de aplicación las habituales técnicas de control de los actos discretionarios en general, a través del control de los aspectos formales del acto, los hechos determinantes, la aplicación de los principios generales del derecho, la desviación de poder o la proscripción de la arbitrariedad”. A tales efectos, en la indicada sentencia se determina que los actos de discrecionalidad técnica de la Administración deben estar en todo caso motivados, señalando que “la motivación del acto no nos permite examinar la entraña de la decisión técnica, producto de la indicada discrecionalidad técnica, y sustituir ese juicio técnico por el que expresa el recurrente o el del propio tribunal. Lo que nos permite la motivación, en definitiva, es controlar que efectivamente se han puesto de manifiesto, de forma comprensible, las razones de la puntuación expresada, y además, que esa decisión no es arbitraria, no incurre en desviación de poder, no se opone a los principios generales del derecho, o incurre en defectos de índole formal”.

Al amparo de todo lo anterior, el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias, en la misma línea doctrinal sostenida tanto por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales como por otros tribunales y órganos autonómicos con competencias en el conocimiento y resolución de los recursos especiales en materia de contratación, considera que, precisamente con base en el principio de discrecionalidad técnica de la Administración, el parecer técnico del órgano de contratación se encuentra dotado de una presunción de acierto y veracidad por la especial cualificación técnica de quienes lo emiten, y solo cabe frente al mismo una prueba suficiente de que resulta manifiestamente erróneo, vulnera el ordenamiento jurídico vigente o se ha dictado en clara discriminación de los licitadores (Resolución núm. 153/2025, de 3 de junio).

4.1.2

La motivación de los informes del comité de expertos

Respecto a la motivación de los informes técnicos, resulta oportuno traer a colación la Resolución 38/2023, de 26 de enero, del Tribunal Administra-

tivo Central de Recursos Contractuales, que establece: "No precisan de un razonamiento exhaustivo y pormenorizado, bastando con que sea racional y suficiente, así como de suficiente amplitud para que los interesados tengan el debido conocimiento de los motivos del acto para poder defender sus derechos e intereses, pudiendo ser por ello sucintos siempre que sean suficientes (STC 37/1982, de 16 junio, SSTS de 9 junio 1986, 31 de octubre de 1995, 20 de enero 1998, 11 y 13 de febrero, 9 de marzo 1998, 25 de mayo 1998, 15 de junio de 1998, 19 de febrero 1999, 5 de mayo de 1999 y 13 enero 2000)".

Qué es un informe bien motivado es algo difícil de definir con exactitud. Ahora bien, algunos autores nos ofrecen pistas para su identificación. Carbonero Gallardo lo tiene claro y, para él, los informes deben ser críticos y destacar los aspectos positivos y negativos de las ofertas al contrastarlas con los criterios de adjudicación, asignándoles mejores, peores o ninguna puntuación. Y esa puntuación debe ser congruente, tanto internamente respecto de una misma oferta como congruente para resistir la comparación con las demás ofertas competidoras. Parece elemental: a buenas calificaciones deben corresponder buenas puntuaciones y a la inversa; a iguales comentarios críticos deben corresponder los mismos puntos en todas las ofertas, y a la inversa: a distintas adjetivaciones deben corresponder distintas puntuaciones. Si los informes de valoración (por cuanto son la base habitualmente de la propuesta de adjudicación de la mesa, y en todo caso del acuerdo de adjudicación) no cumplen con esto, la adjudicación y el procedimiento están expuestos a la nulidad por causar indefensión (Carbonero Gallardo, 2019: 38-39).

No obstante, en la Resolución 331/2022, de 10 de marzo, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales remarca que el comité de expertos no es un órgano administrativo colegiado de los regulados en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que deba levantar actas de sus reuniones y adoptar decisiones mediante el voto de sus miembros. Es un órgano asesor que, si bien ha de motivar el fruto de su asesoramiento, no tiene que dejar constancia del proceso de elaboración del mismo (fundamento de derecho octavo).

La Sentencia de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo, de 11 de febrero de 2011 (recurso n.º 161/2009), analiza la exigencia de la motivación y su doble finalidad: "De un lado, da a conocer al destinatario de los mismos las razones, concretas y precisas aunque no exhaustivas, de la decisión administrativa adoptada, para que con tal conocimiento, la parte pueda impugnarla ante los órganos jurisdiccionales, y estos, a su vez -esta es la segunda finalidad-, puedan cumplir la función que constitucionalmente

tienen encomendada de control de la actividad administrativa y del sometimiento de esta a los fines que la justifican, ex artículo 106.1 CE [...]”.

Esta ausencia de motivación puede ser un vicio invalidante o una mera irregularidad en el caso de que no se haya producido ese desconocimiento de los motivos y razones en que se funda la decisión administrativa. Dicho de otra forma, debe atenderse a un criterio material en orden a determinar si efectivamente se ha cumplido, o no, la finalidad que exige la motivación de los actos, es decir, si el destinatario ha llegado a conocer las razones de la decisión adoptada por la Administración, pues solo si se conocen pueden impugnarse.

La motivación puede contenerse en el propio acto, o bien puede realizarse por referencia a informes o dictámenes, conforme al art. 88.6 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, cuando se incorporen al texto de la misma. Ahora bien, esta exigencia de la incorporación de los informes, contenida anteriormente en el art. 89.5 de la Ley 30/1992, ha sido matizada por la jurisprudencia de este Tribunal Supremo —sentencias de 21 de noviembre de 2005, 12 de julio de 2004, 7 de julio de 2003, 16 de abril de 2001, 14 de marzo de 2000 y 31 de julio de 1990— en el sentido de considerar que si tales informes constan en el expediente administrativo y el destinatario ha tenido cumplido acceso al mismo, la motivación mediante esta técnica *in aliunde* satisface dichas exigencias, pues permite al receptor del acto conocer la justificación de la decisión administrativa.

4.1.3

Lecciones de la Resolución núm. 343/2025 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales

Con este telón de fondo, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales declara: “En el pliego de cláusulas administrativas particulares del contrato de servicios para la prestación del servicio de ayuda a domicilio no se exige en ningún momento la ejecución de las medidas. En los tres casos, el pliego exige concretar las medidas, es decir, hacer concretas las medidas o reducir a lo más esencial y seguro las medidas, según la primera y tercera acepción del término ofrecidas por la Real Academia Española, sin que resulte de aplicación la segunda acepción. Obsérvese que como sinónimos de concretar se ofrecen por la Real Academia Española, entre otros, los términos ‘delimitar’ o ‘definir’ y el informe entiende que el proyecto diseña las medidas, lo que en principio abarca su delimitación y definición. En cambio,

ninguna de las acepciones o sinónimos aluden a la ejecución, por lo que esta no resultaba exigible de acuerdo con el tenor literal de los pliegos. Así pues, no cabe concluir que el proyecto incumpliese los pliegos por no haber ejecutado las medidas, cuando el pliego no contenía tal exigencia" (fundamento de derecho quinto de la Resolución núm. 343/2025).

El Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales también aclara que las argumentaciones ofrecidas por el comité de expertos con ocasión del recurso no son válidas, ya que fueron presentadas de forma extemporánea y el recurrente no tuvo conocimiento de ellas en el momento de interponer su recurso, lo que le ha generado indefensión. En consecuencia, se aprecia una extralimitación en la valoración de los criterios cualitativos, al introducirse una exigencia no prevista en los pliegos.

La conclusión que se extrae es que la puntuación asignada a algunos de los criterios sujetos a un juicio de valor no está suficientemente motivada. La valoración debe hacerse y exteriorizarse según lo indicado en el pliego para cada criterio. Los criterios sujetos a juicio de valor suponen un margen de discrecionalidad técnica para el órgano evaluador, pero dicho margen no puede ser absoluto. Debe estar correctamente enmarcado por unos aspectos de valoración previamente definidos y por unas reglas claras que actúan, al mismo tiempo, como una pauta y límite para la ponderación o puntuación de las ofertas. De lo contrario, los licitadores no conocerían con antelación qué aspectos van a ser considerados, ni el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales podría revisar la motivación del acto de adjudicación. Como mencionó el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, en la Resolución 325/2023, de 24 de agosto, los pliegos constituyen la base del contrato y sus determinaciones las reglas conforme a las cuales debe ser cumplido al determinar el contenido de la relación contractual (fundamento de derecho quinto).

Conviene recordar, en el mismo sentido, el Informe 10/2015, de 23 de julio, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalitat de Cataluña (Pleno), relativo al Código de buenas prácticas en la contratación pública de los Servicios de Atención a las Personas. En dicho informe se expone lo siguiente: "Los criterios de adjudicación estarán siempre vinculados al objeto del contrato y se redactarán de manera que permitan a las empresas licitadoras conocer, en el momento de preparar sus ofertas, además de la definición de los propios criterios de adjudicación y su ponderación, todos los factores, los ámbitos y los elementos que, en su caso, se tomarán en consideración [...]. Los criterios y, en su caso, los subcriterios de adjudicación estarán siempre adecuadamente recogidos y establecidos en los pliegos de cláusulas administrativas y en el anuncio de licitación. La Mesa

de contratación o el órgano evaluador de las ofertas no determinará nuevos conceptos o elementos que deban ser objeto de valoración, de manera tal que, de haberlos conocido, las empresas licitadoras hubieran formulado sus ofertas de manera diferente”.

Sobre la base de lo analizado, resulta adecuado detenerse en tres cuestiones clave.

La primera es que el art. 23 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, define el servicio de ayuda a domicilio como el “conjunto de actuaciones llevadas a cabo en el domicilio de las personas en situación de dependencia con el fin de atender sus necesidades de la vida diaria”, especificando que dichos servicios podrán ser los siguientes: “a) Servicios relacionados con la atención personal en la realización de las actividades de la vida diaria. b) Servicios relacionados con la atención de las necesidades domésticas o del hogar: limpieza, lavado, cocina u otros”. Atendiendo a la definición del servicio de ayuda a domicilio, cabe preguntarse si los criterios cualitativos de selección del contratista que se precisan en los pliegos presentados por el Ayuntamiento de Tineo están efectivamente vinculados con el objeto del contrato, tal como exige la normativa de contratación pública. Dado que los pliegos de cláusulas administrativas particulares no han sido objeto de recurso, no disponemos de una resolución que confirme este extremo. No obstante, manifestamos nuestras reservas respecto a que dichos criterios cumplan con el requisito de vinculación al objeto del contrato.

En segundo lugar, a partir del análisis de la Resolución núm. 343/2025 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, se constata que las pretensiones de la empresa son estimadas debido a que la redacción del criterio de adjudicación recogido en los pliegos se limita a exigir la concreción, definición o delimitación de las medidas. En consecuencia, no puede sostenerse que el proyecto presentado por la empresa incumpla lo dispuesto en los pliegos por no haber ejecutado aún dichas medidas. Siguiendo este razonamiento, cabe plantearse si sería jurídicamente viable que los pliegos incluyeran, como criterio de adjudicación, la exigencia de que tales medidas estuvieran ya implementadas en el momento de la licitación. En tal caso, ¿no estaríamos concretando condiciones de solvencia?

Como nos recuerda Aguado i Cudolà, las cláusulas sociales tienen una incidencia diversa en las distintas fases del contrato del sector público. Así, pueden proyectarse en las fases de selección y adjudicación, ya sea como criterios de solvencia (art. 76), adjudicación (art. 145) o desempate (art. 147), o bien aplicarse a la fase de cumplimiento como condiciones especiales de ejecución (art. 202). De esta forma, su función varía. En el primer caso,

el objetivo sería la selección, por lo que las cláusulas aportan un elemento de calidad que permite distinguir entre las diferentes ofertas presentadas, mientras que en el segundo supuesto se trataría de exigir en qué condiciones concretas el contratista debe satisfacer la obligación a la cual se ha comprometido a través de los pliegos contractuales (Aguado i Cudolà, 2022: 173-174). Sea como fuere, tal y como pone de relieve este autor, los requisitos y límites de las cláusulas sociales son los siguientes: a) han de tener relación con el objeto del contrato; b) han de proporcionar una mejor relación calidad-precio en la prestación contractual; c) han de constituir una mayor y mejor eficiencia en la utilización de fondos públicos; d) no pueden otorgar una libertad incondicional de elección; e) han de tener una expresa referencia en el pliego de condiciones o en el anuncio de licitación; y f) han de respetar los principios fundamentales del derecho de la Unión Europea, en especial los principios de igualdad de trato y de no discriminación (Aguado i Cudolà, 2022: 176-182).

Como constata Segura Martínez, puede observarse que, con frecuencia, los criterios sujetos a juicio de valor figuran en los pliegos con una formulación excesivamente genérica e imprecisa, sin que se determinen con claridad los aspectos que van a valorarse más allá de su mera enumeración. Ello incrementa de forma irrazonable el margen de discrecionalidad del órgano evaluador y acrecienta la inseguridad jurídica de los licitadores a la hora de preparar sus ofertas (Segura Martínez, 2024: 122).

En tercer y último lugar, creemos que el informe del comité de expertos, con sus apreciaciones, se ha anticipado a uno de los principales problemas que plantea la incorporación de este tipo de criterios de adjudicación: la necesidad de llevar a cabo un control efectivo de su cumplimiento durante la fase de ejecución del contrato. De lo contrario, como advierte Gallego Córcoles, durante la fase de licitación no se producirá una competencia real, sino meros juegos de ilusión y artificio. De poco sirve respetar escrupulosamente los principios de igualdad y transparencia en la fase de adjudicación si, una vez concluido el procedimiento, el cumplimiento de lo ofertado por el licitador (o de lo exigido por la Administración) queda al albur del adjudicatario (Gallego Córcoles, 2021: 97). Ahora bien, esta labor de seguimiento y control no corresponde al comité de expertos.

A propósito de la necesidad de vigilar la ejecución de los contratos para evitar sorpresas, Bernal Blay explica que los pliegos son el instrumento en el que deben determinarse las facultades que corresponderán al responsable del contrato. Este puede ser una persona física o jurídica, vinculada a la entidad contratante o ajena a ella. Algunas entidades están reforzando sus capacidades y equipos de control mediante la celebración de contratos

de servicios con empresas externas que asumen, por cuenta del órgano de contratación, las funciones que en los pliegos de sus contratos se prevé que desempeñe el responsable del contrato (Bernal Blay, 2021: 237-238). A mayor abundamiento, con la presentación del Plan de Lucha contra la Corrupción (09/07/2025), se abre la puerta a los pactos de integridad, un mecanismo que consiste en la suscripción de un acuerdo o contrato entre los licitadores de un procedimiento de contratación y un tercero neutral, independiente y libre de conflictos de interés. Estos pactos implican el establecimiento de un sistema de monitoreo, acceso a la información, transparencia e intervención de un tercero independiente a lo largo de todo el proceso, desde el diseño inicial hasta la implantación completa. Los pactos de integridad se han desplegado en 32 países, destacando el caso de Italia, donde la ANAC los ha aplicado al Plan de Recuperación del país y, de forma extensiva, a numerosos contratos. En España se han desarrollado únicamente en casos puntuales (2025: 14). En resumen, la eficacia de los criterios de adjudicación orientados a la mejor relación calidad-precio depende de una supervisión rigurosa de la ejecución del contrato, un ámbito en el que se están planteando iniciativas innovadoras que resultan especialmente dignas de consideración.

5 Reflexiones finales

Las metas relacionadas con la calidad de los servicios de cuidados —que ponen el acento en un sistema que promueva la atención centrada en la persona, respetando sus preferencias y deseos en cada momento, y garantizando la protección tanto de las personas atendidas como de quienes prestan los cuidados— parecen representar la senda que deben seguir las Administraciones.

El desafío ahora radica en materializar plenamente estos objetivos en el ámbito de la contratación pública. Aunque desde la aprobación de la Directiva 2014/24/UE el impulso de la contratación estratégica es un elemento caracterizador del derecho europeo de los contratos públicos, la plasmación de cláusulas sociales en la contratación pública sigue marcada por un importante halo de inseguridad jurídica, y esa ausencia de certeza dificulta que los órganos de contratación puedan hacer un uso más extensivo de la contratación social (Gallego Córcoles, 2021: 96).

En este trabajo se ha puesto de manifiesto cómo ya se ha adjudicado un contrato del servicio de ayuda a domicilio en base a unos criterios de

adjudicación que se alinean con las líneas maestras del proceso de desinsitucionalización. Algunos pliegos ya apuestan por otorgar una mayor puntuación a aquellas ofertas que concreten medidas orientadas a favorecer la conexión del usuario con la comunidad, así como el descanso y el tiempo libre de sus familiares.

Aun así, si se aspira a un modelo de cuidados que permita que las personas continúen viviendo en su hogar o en su municipio y que reconozca el papel de la comunidad en los cuidados, no solo será necesario repensar los criterios de adjudicación, sino también impulsar reformas legales y revisar el catálogo de servicios. Del mismo modo, será imprescindible contar con recursos económicos suficientes que permitan hacer realidad dicho modelo.

En lo que respecta a los criterios de adjudicación, conviene recordar que constituyen un elemento especialmente sensible y crítico dentro del procedimiento de contratación. Su configuración puede dar lugar a controversias que, en determinados casos, podrían comprometer la validez jurídica de todo lo actuado por el órgano de contratación. En la actualidad, la normativa aplicable a los criterios de adjudicación, al igual que el conjunto del régimen de contratación pública, presenta una elevada complejidad. Por ello, estimamos oportuno concluir con dos recomendaciones de carácter práctico.

Una es que sería positivo que las comunidades autónomas aprobaran leyes o elaborasen sus propias estrategias, instrucciones o guías para fomentar la inclusión de cláusulas sociales en la contratación pública. En este sentido, algunos autores critican que aún existan comunidades autónomas que no lo hayan hecho, sobre todo cuando se ha evidenciado que funciona (Ruiz Olmo, 2023: 100).

Con base en las competencias de desarrollo normativo en materia de contratación pública, por una parte, y las competencias asumidas en el ámbito de los servicios sociales, por otra, resultaría oportuno identificar, de una vez por todas, las buenas prácticas. En particular, si en contratos con un mismo objeto, como el servicio de ayuda a domicilio, se ha comprobado que la incorporación de determinadas cláusulas sociales ha generado resultados positivos, sería recomendable promover su incorporación a otros contratos con el mismo objeto. Como sostiene Lazo Vitoria, no hay que olvidar además que la prestación de los servicios a las personas (sociales, sanitarios y educativos) es un campo en el que los principios del mercado se flexibilizan, se admiten generosas modulaciones y se definen nuevas coordenadas para la colaboración con las entidades sin ánimo de lucro (Lazo Vitoria, 2023: 35).

La introducción de cláusulas sociales en los contratos de servicios de cuidados posee un potencial que no debe ser subestimado. Por un lado,

contribuye al avance del proceso de desinstitucionalización de los cuidados. Por otro lado, impulsa el fortalecimiento de las entidades del tercer sector. Examinando el perfil de los contratistas, se observa que la tendencia general es que las empresas mercantiles se presenten cada vez más y ganen más contratos. Sin embargo, al menos en el caso de Barcelona, se encuentra una particularidad: cuando hay competencia entre entidades del tercer sector social y empresas mercantiles, se constata que las primeras obtienen cada vez más contratos y más volumen presupuestario. Probablemente esta particularidad en Barcelona es debida a la introducción de cláusulas sociales, y especialmente a la moderación del factor precio en los contratos. A pesar de este relevante cambio detectado en los últimos años, los contratos donde hay competencia entre entidades del tercer sector social y empresas mercantiles son minoritarios (un 21 % del total en 2019), y además muestran una tendencia descendente. A partir de estos resultados, emergen nuevas preguntas como la de por qué las entidades del tercer sector no se presentan a determinados contratos en Barcelona cuando sus posibilidades de éxito aumentaron (Martí y Conde, 2021: 172).

En el marco de la transición hacia un modelo de cuidados centrado en la vida independiente y la integración en la comunidad, es previsible que se exploren alternativas entre la atención en la vivienda individual y la residencia. La insuficiencia de plazas en residencias, la ausencia de centros en determinadas zonas rurales y la necesidad de abordar el problema de la soledad no deseada son solo algunos de los factores que deberían llevarnos a replantear el actual catálogo de servicios de cuidados. En lugar de ello, se está optando por introducir criterios de adjudicación cuya relación con el objeto del contrato –como ocurre en el caso del servicio de ayuda a domicilio analizado en este trabajo– resulta, cuando menos, discutible.

De hecho, la reforma de la Ley de Dependencia, actualmente en tramitación, contempla la posibilidad de organizar de forma colectiva el servicio de ayuda a domicilio. Asimismo, algunas leyes autonómicas han comenzado a incluir, dentro de los centros de carácter residencial, no solo las residencias tradicionales, sino también determinados tipos de viviendas, aunque sin aclarar, por ejemplo, cuál será la entidad titular de la que dependerán (véase el art. 3 de la Ley 3/2024, de 12 de abril, reguladora del modelo de atención en los centros de carácter residencial y centros de día de servicios sociales para cuidados de larga duración en Castilla y León).

6 Bibliografía

- Aguado i Cudolà, V. (2022). Las cláusulas sociales en la contratación pública. Alcance, límites y posibilidades. En J. M. Beltrán Castellanos (dir.). *Responsabilidad social en las Administraciones públicas* (pp. 161-184). Madrid: Aranzadi.
- Almodóvar Iñesta, M.ª (2022). Los criterios sociales de adjudicación. Especial referencia a la doctrina de los Tribunales Administrativos de recursos contractuales. *Revista General de Derecho Administrativo*, 60, 1-38.
- Bernal Blay, M. Á. (2021). La gestión contractual de los fondos del mecanismo de Recuperación y Resiliencia: Ideas para diseñar y controlar mejor la ejecución de los contratos. *Revista aragonesa de administración pública*, 20, 217-245.
- Betetos Agrelo, N. (2025). Las ciudades cuidadoras: ¿Pueden las *smart cities* contribuir a la mejora de la salud y la calidad de vida de los ciudadanos? En R. O. Bustillo Bolado (dir.). *La repercusión de la actividad pública urbanística y ambiental sobre la salud y la calidad de vida* (pp. 179-218). Madrid: Aranzadi.
- Carbonero Gallardo, J. M. (2019). El test de los criterios de adjudicación. *Gabilex: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, II, 21-41.
- Casares Marcos, A. B. (2023). Colaboración público-privada o la cuadratura del círculo: cómo lograr más y mejor interés general con menos gasto público. *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, 2, 86-108.
- Castillo Abella, J. (2024). *Los servicios de cuidados integrales: El Derecho público de los servicios a personas especialmente vulnerables en hospitales y residencias de mayores*. Madrid: Marcial Pons.
- Gallego Córcoles, I. (2021). Cláusulas sociales y contratación pública: la experiencia del Derecho de la Unión Europea. *Revista IUS ET VERITAS*, 62, 82-97.
- Lazo Vitoria, X. (2023). Prestación de servicios a las personas: ¿concierto social o contrato? *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*, 20, 31-46. Disponible en <https://doi.org/10.24965/realal.11211>.
- Martí Costa, M. y Conde Lopez C. I. (2021). ¿Las cláusulas sociales en los contratos favorecen a las entidades del tercer sector? La evolución de la contratación pública local en el ámbito de los servicios de atención a las personas en Barcelona. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*, 16, 150-172.

Pérez Gálvez, J. F. (2015). La e-salud: retos que plantea la evolución tecnológica y su incidencia sobre el Sistema Sanitario. *DS: Derecho y salud*, 25 (1), 16-33.

Ruiz Olmo, I. (2023). Panorama de la regulación autonómica de las cláusulas sociales y ambientales. En R. Galán Vioque (dir.). *La contratación pública sostenible en la Ley de Contratos del Sector Público* (pp. 79-104). Valencia: Tirant lo Blanch.

Segura Martínez, A. (2024). Los criterios sujetos a juicio de valor. El caballo de Troya de la contratación pública. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*, 22, 118-136. Disponible en <https://revistasonline.inap.es/index.php/REALA/article/view/11372/12945>.