

# **La nueva reserva de contratos públicos de servicios sociales, culturales y sanitarios en España a cooperativas de trabajo asociado, sociedades laborales y asociaciones**

**David Comet-Herrera**

**Cómo citar este artículo:** COMET-HERRERA, D. (2022): “La nueva reserva de contratos públicos de servicios sociales, culturales y sanitarios en España a cooperativas de trabajo asociado, sociedades laborales y asociaciones”, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 106, 5-30. DOI: <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-E.106.20606>.

**How to cite this article:** COMET-HERRERA, D. (2022): “The new reserve of public contracts for social, cultural and health services in Spain to work cooperatives, labor companies and non-profit associations”, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 106, 5-30. DOI: <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-E.106.20606>.

# La nueva reserva de contratos públicos de servicios sociales, culturales y sanitarios en España a cooperativas de trabajo asociado, sociedades laborales y asociaciones

David Comet-Herrera

**RESUMEN:** Las actuales normativas europea y española reguladoras de los procedimientos de contratación pública han ampliado la posibilidad de reservar la gestión de determinados servicios públicos, de carácter cultural, social y sanitario, a entidades sin ánimo de lucro o con estructuras más democráticas y distributivas, yendo más allá de la reserva existente en legislaciones anteriores dirigida a empresas de inserción y centros especiales de empleo. A través del análisis jurídico de la normativa estatal reguladora de varios tipos de entidades de Economía Social, en concreto de cooperativas de trabajo, sociedades laborales y asociaciones, este estudio demuestra que los requisitos exigidos a los licitadores que deseen concursar en los contratos reservados a través de la Disposición Adicional 48ª de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, son cumplidos por estas y, por consiguiente, debería de facilitarse su participación en este tipo de procesos.

**PALABRAS CLAVE:** Contratación pública social, economía social, desarrollo sostenible, contratos reservados.

**CLAVES ECONLIT:** H57, L31, J54, P13.

**Cómo citar este artículo/How to cite this article:** COMET-HERRERA, D. (2022): “La nueva reserva de contratos públicos de servicios sociales, culturales y sanitarios en España a cooperativas de trabajo asociado, sociedades laborales y asociaciones”, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 106, 5-30. DOI: <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-E.106.20606>.

**Correspondencia:** David Comet-Herrera, Universidad Pablo de Olavide, b22cohed@uco.es, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5534-7525>.

**ABSTRACT:** The current European and Spanish laws on public procurement procedures have expanded the possibility of reserving the management of certain public services, of a cultural, social and health nature, to non-profit entities or with more democratic and distributive structures, going more beyond the reserve already existing in previous legislation directed to centers for the insertion of the disabled people and social insertion companies. Through the legal analysis of the state laws regulating various types of Social Economy entities, specifically work cooperatives, labor companies and non-profit associations, this study shows that the requirements demanded of tenderers who wish to compete in reserved contracts in the application of 48th Additional Provision of Spanish Law 9/2017, of November 8, on Public Sector Contracts, are complied with by these and, consequently, their participation in this type of process should be facilitated.

**KEYWORDS:** Social public procurement, social economy, sustainable development, reserved procurements.

# Expanded abstract

## The new reserve of public contracts for social, cultural and health services in Spain to work cooperatives, labor companies and non-profit associations

### Objectives

The current legal framework of public procurement procedures has given the powers of the contracting authorities to reserve contracts for the management of certain public services, of a cultural, social and health nature, to non-profit entities or with more democratic and distributive structures. This legal novelty has its origin in the European Union, which with the approval of the Directive of the European Parliament and Council 2014/24/EU, of February 26, 2014, on public procurement, aims to guarantee the continuity of public services through organizations that are owned by their staff or in which staff actively participate in management, enabling public powers to support the Social Economy through the acquisition of goods or services.

The reserve of public contracts to Social Economy companies is an opportunity for public sector entities to incorporate and promote social, environmental and innovation policies (Blanco, 2018) in order to move towards a more sustainable and inclusive economy, as outlined through the 2030 Agenda of Sustainable Development Goals (Mozas, 2019).

The Spanish Law 9/2017, of November 8, 2017, on public procurement (hereinafter LCSP), which transposes into the Spanish legal system the European Directives, enables two types of reserve of public contracts: a general reservation of any type of public contract, regulated by the 4th Additional Provision of the LCSP, to special centers for the insertion of the disabled people and social insertion companies, and another reserve regulated by the 48th Additional Provision of the LCSP, only for service contracts of a social, cultural and health nature to entities that comply with different principles of economic democracy. One of them is that they are non-profit making or distribute their benefits among the workers, or they do so according to participation criteria, and the other that the ownership and/or management of said entities is owned by the workers, users or other stakeholders. The lack of specificity by the Spanish legislator on the legal personality of the entities and companies to which this reservation is preferably addressed has raised doubts among the contracting authorities on how to prove compliance with these principles, which has led them to make mistakes or refuse to carry out this type of initiative because of the legal uncertainty it raises.

This article aims to clarify the legal possibilities offered by the reservation of contracts made possible by 48th Additional Provision of the LCSP both to contracting authorities and to economic operators, in order to corroborate the type of Social Economy entities to which it

could benefit this reserve, such as work cooperatives, labor companies and non-profit associations. Thus, this study is innovative and practical when carrying out a reservation of public contracts based on 48th Additional Provision of the LCSP, helping the public entities to have greater security and legal certainty to favor the concurrence of entities of the Social Economy in these processes.

The main conclusion has been to give the recommendation to the public entities that decide to process a contracting file through this reserve of contracts, aimed at companies and non-profit entities and/or with greater economic democracy in their management and property, is that they should include in instructions for tenderers, within the conditions of aptitude or solvency to have the right to participate in said procedures, that the tenderers must prove compliance with all the criteria and principles indicated in the second section of 48th Additional Provision of the LCSP. To facilitate access to Social Economy entities, they should also indicate that in the case of being work cooperatives, labor companies or non-profit associations, taking into account the applicable legislation, the principles of democracy economy should be considered fulfilled, defined in subsections b) and c) of 48th Additional Provision of the LCSP; to prove it, they should only be required to present a certificate or registration resolution in the corresponding public registry.

The main limitation of the article is that other types of legal entities included in the Social Economy have not been analyzed according to the Spanish Law of Social Economy that, likewise, could comply with the principles of economic participation and democracy required for this reserve based on the applicable legislation. Among the main benefits of the proposal is the specification of the entities to which this reserve is preferably directed, enhancing their participation, and responding to European and international commitments to support the Social Economy as a way to contribute to Sustainable Development and 2030 Agenda. To continue with the development of this research, it would be appropriate to carry out a legal analysis on the fulfillment of said requirements by other types of Social Economy entities, as well as to identify the types of public contracts in which the LCSP may apply the reservation of contracts according to 48th Additional Provision of the LCSP that could be served by the Social Economy entities based on the productive sectors in which it mainly operates.

# 1. Introducción

El actual marco legal de los procedimientos de contratación pública ha ampliado las potestades de los poderes adjudicadores para reservar contratos para la gestión de determinados servicios públicos, de carácter cultural, social y sanitario, a entidades sin ánimo de lucro o con estructuras más democráticas y distributivas. Esta novedad jurídica tiene su origen en la Unión Europea, que con la aprobación de la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, de contratos públicos, pretendía garantizar la continuidad de los servicios públicos a través de organizaciones que son propiedad de su personal o en las que el personal participa activamente en la dirección, posibilitando a los poderes públicos favorecer al sector de la Economía Social a través de la adquisición de bienes, obras o servicios, así como dar respuesta a las nuevas necesidades sociales y económicas de contribuir a una distribución más equitativa de la renta y la riqueza, poniendo la actividad económica al servicio de las demandas sociales para contribuir a corregir los desequilibrios del mercado laboral, y permitir una mayor profundización y fortalecimiento de la democracia económica, entre otros (Monzón y Chaves, 2012).

Por su parte, las entidades de la Economía Social contribuyen con su actividad a una mayor democracia económica (Johanisova & Wolf, 2012). *Eo ipso*, la reserva de contratos a empresas de la Economía Social es una oportunidad para que las entidades del sector público incorporen e impulsen políticas en materia de derechos sociales, ambientales y de innovación (Blanco, 2018) con el fin de transitar hacia una economía más sostenible e inclusiva, tal como se ha trazado a través de la Agenda 2030 de Naciones Unidas de Objetivos de Desarrollo Sostenible (Mozas, 2019) con la que la comunidad internacional aspira a erradicar la pobreza, mejorar las condiciones de vida de la población mundial y lograr la rápida transición a una economía baja en emisiones de carbono y resiliente al cambio climático.

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 (en adelante LCSP), posibilita dos tipos de reserva de contratos: una reserva general de cualquier tipo de contrato, regulada por la Disposición Adicional Cuarta de la LCSP, a centros especiales de empleo de iniciativa social y empresas de inserción (entre las que se incluyen las cooperativas de iniciativa social que tenga por finalidad integrar laboralmente a personas que sufren cualquier tipo de exclusión social), y otra reserva limitada, regulada por la Disposición Adicional Cuadragésima Octava de la LCSP (en adelante DA 48ª de la LCSP), solo de contratos de servicios de carácter social, cultural y de salud a entidades que cumplan con diferentes principios de democracia económica; uno de ellos es que carezcan de ánimo de lucro o distribuyan sus beneficios entre las personas trabajadoras, o bien, lo hagan con arreglo a criterios de participación, y el otro que la propiedad y/o la dirección dichas entidades esté participada por las personas trabajadoras, usuarias u otras partes interesadas. La falta de concreción del legislador sobre la personalidad jurídica de las entidades y empresas a la que va dirigida preferentemente esta reserva ha despertado dudas entre los poderes adjudicadores y órganos de contratación sobre cómo acreditar el cumplimiento de estos principios,

lo que les ha llevado, *eo ipso*, a errar o rechazar la puesta en marcha de este tipo de iniciativas a causa de la inseguridad jurídica que plantea.

En resumen, este artículo pretende clarificar cuáles son las posibilidades legales que ofrece la reserva limitada de contratos recogida en la DA 48ª de la LCSP tanto a los poderes adjudicadores como a los operadores económicos, a fin de corroborar el tipo de entidades de la Economía Social a las que podría beneficiar preferentemente esta reserva, tales como cooperativas de trabajo asociado, sociedades laborales y asociaciones. El contenido de este artículo se ha estructurado de una forma coherente, partiendo de una exposición sobre la importancia de apostar por la Economía Social como forma de Desarrollo Sostenible e Inclusivo, para seguir con una conceptualización de la reserva de contratos públicos, tal como está prevista en la LCSP, y finalizar con una definición de cuáles son las entidades de la Economía Social que podrían ser beneficiarias de la reserva de contratos públicos en base a los requisitos recogidos en el apartado 2 de la DA 48ª de la LCSP. A la finalización del artículo se exponen las conclusiones y la bibliografía utilizada.

## 2. La contribución de la Economía Social a un modelo de Desarrollo Sostenible e Inclusivo

Las empresas y entidades de la Economía Social han demostrado, a lo largo y ancho del planeta, representar un modelo empresarial más resiliente ante los vaivenes de un modelo económico global marcado por la especulación (Nesvetailova, 2007). En España, este tipo de entidades han destruido menos empleo durante la crisis iniciada en 2008 (Calderón y Calderón, 2012) en comparación con otro tipo de empresas, así como han favorecido mayor igualdad entre mujeres y hombres en el ámbito laboral (Núñez, R.B.C.; Bandeira, P.; Santero-Sánchez, R., 2020); los principios y formas de organización empresarial de la Economía Social siguen siendo instrumentos de notable valor para luchar contra la discriminación por razón de sexo (Senent, 2014). Igualmente, se puede afirmar que generan empleo de calidad, fijan la población a su territorio, favorecen el crecimiento empresarial, amplían el bienestar social de la ciudadanía, mejoran el nivel de renta de la clase trabajadora y favorecen las relaciones sociales, incentivando la cultura y la formación (Mozas y Bernal, 2006). Estas características confirman que el modelo de la Economía Social contribuye más que otros modelos empresariales a un Desarrollo Sostenible e Inclusivo, tal como lo ha establecido las Naciones Unidas a través de la aprobación de la Agenda 2030 de Objetivos de Desarrollo Sostenible (Mozas, 2019). A la luz de todo ello, podría afirmarse que la práctica empresarial de los principios de la Economía Social está conectada directamente con una parte importante de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (en adelante ODS), en especial, con el ODS 5 para lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas, el ODS 8 para promover un crecimiento económico

inclusivo y sostenible que favorezca el empleo y el trabajo decente para todos, y el ODS 10 para reducir la desigualdad en y entre los países (Castro, Bandeira y Santero-Sánchez, 2020). Por su parte, el Grupo de Trabajo Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre la Economía Social y Solidaria (UNTFSS) defiende que la Economía Social puede ser un importante vehículo para alcanzar los ODS (Yi *et al.*, 2019).

Según el 4º Informe sobre la experiencia de las empresas españolas de Economía Social en la Cooperación al Desarrollo 2017-2019, elaborado por la Confederación Empresarial Española de la Economía Social (CEPES):

*La economía social está a la vanguardia de la Agenda 2030 aportando un modelo empresarial basado en la primacía de la persona, la transparencia, la democracia, la solidaridad y la cohesión social. Estos valores se encuentran en la base de iniciativas que se exponen en este informe y que contribuyen a todos los ODS compaginando eficiencia y competitividad empresarial con progreso y responsabilidad social.*

La recientemente aprobada Declaración de Mannheim, en la última Cumbre Europea de Economía Social, afirma que las entidades de la Economía Social y las empresas sociales tienen un rol esencial en Europa para crear y mantener el empleo, fortalecer la cohesión territorial, impulsar el crecimiento inclusivo, así como promover la innovación social y sostenibilidad ambiental.

También el Consejo de la Unión Europea, a través de la aprobación de sus Conclusiones sobre *Promoción de la economía social como motor clave del desarrollo económico y social en Europa*, el día 7 de diciembre de 2015, reconoció la labor y contribución de la Economía Social afirmando que desempeña un papel importante en la transformación y evolución de las sociedades contemporáneas, los sistemas de bienestar social y las economías y, por ende, contribuye sustancialmente al desarrollo económico, social y humano de Europa. Además, ha animado a todos los Estados miembro de la Unión a tomar nota de las posibilidades que brindan las nuevas directivas de contratación pública para las empresas de Economía Social.

La contratación de servicios, obras y suministros es uno de los instrumentos de gestión pública más significativos del sector público, habiendo representado alrededor del 16% del PIB de la Unión Europea en 2019, y más del 20% en 2020, según datos ofrecidos por Eurostat. El Pacto Verde Europeo, el Octavo Programa de Acción sobre Medio Ambiente (2021-2030), la Estrategia de Igualdad de Género (2020-2025) y el Plan de Acción sobre Derechos Humanos y Democracia (2020-2024) marcan la política europea para promover un desarrollo sostenible, apostando por la transformación de la economía para un mejor futuro; sin duda, la Economía Social juega un importante papel en esta transformación, por su indiscutible contribución al desarrollo sostenible en términos de protección medioambiental, reducción de las desigualdades y fomento del desarrollo local.

Dicho reconocimiento también ha sido otorgado por las instituciones españolas. Por ejemplo, el Preámbulo de la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social, ha reconocido el carácter diferencial de los principios de este tipo de entidades en relación con el de otros operadores económicos:

*La primacía de la persona y del objeto social sobre el capital, la adhesión voluntaria y abierta, el control democrático por sus integrantes, conjunción de los intereses de las personas usuarias y del interés general, defensa y aplicación de los principios de solidaridad y responsabilidad, autonomía de gestión e independencia respecto de los poderes públicos y el destino de los excedentes a la consecución de objetivos a favor del desarrollo sostenible, del interés de los servicios a sus integrantes y del interés social.*

Por su parte, la Estrategia Española de Economía Social 2017-2020 incluía como acción de apoyo al empleo y al emprendimiento la medida 5.2. con la que pretendía propiciar que las distintas administraciones públicas, en el marco de sus competencias, utilicen las fórmulas que se consideren más apropiadas para ofrecer oportunidades al ecosistema de la economía social a través de los contratos públicos. Ergo, la Economía Social puede ser un sector a tener en cuenta en la confección de las estrategias públicas de desarrollo, especialmente local (Mozas y Bernal, 2006), así como alzarse como un aliado de la gestión pública. Por último, el Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030 del Gobierno de España incluye entre sus líneas prioritarias el desarrollo de políticas ‘palanca’ para favorecer la Economía Social. Afirma este Plan que el modelo de empresa de la economía social debe tener un papel protagonista en la implementación de la Agenda 2030, dada la coincidencia entre sus valores de solidaridad interna y con la sociedad y la importancia otorgada al bienestar y el empleo de las personas con los ODS. En la misma línea se manifiesta en las Directrices Generales de la Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030 del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030; entre sus prioridades de actuación se incluye el desarrollo de medidas concretas para apoyar a las empresas de economía social, como modelo de empresa sostenible, integradora y generadora de empleo de calidad para diseñar y gestionar sus proyectos sociales y, de manera concreta, fomentar programas de impulso del cooperativismo de plataforma como fórmula emergente de emprendimiento online, especialmente indicados para personas jóvenes, para el mundo rural y para generar empleos cualificados de base tecnológica en sectores propicios.

Respalda la actividad de la Economía Social a través de la contratación pública ampliaría el impacto de las políticas públicas, aumentando su eficacia y eficiencia (Gimeno, 2020), y potenciando sus efectos positivos sobre la sociedad y el medio ambiente (Vázquez, 2018), así como mejoraría el grado de coherencia con el resto de políticas, especialmente las que contribuyen al desarrollo económico y el bienestar e igualdad social (Millán, 2015). El Plan estatal para el impulso de la contratación pública socialmente responsable (Orden PCI/566/2019, de 21 de mayo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 12 de abril de 2019) pone en valor la reserva del derecho a participar en procedimientos de adjudicación de determinados contratos, o de determinados lotes de los mismos, a entidades de la Economía Social o a aquellas que cumplan con principios de democracia económica desarrollados en la DA 48ª de la LCSP.

### 3. La reserva de mercado en la contratación pública española: la preferencia por entidades con mayor democracia económica

La reserva de mercado no responde a una definición legal sino a un concepto estratégico donde una administración pública decide reservar una parte de su contratación, bien mediante el establecimiento de un porcentaje en el número de contratos o mediante el establecimiento de una cantidad concreta, para favorecer el desarrollo y consolidación de entidades sociales (Mendoza, 2017). Así, los poderes adjudicadores tienen la potestad de respaldar a sectores económicos que contribuyen a un modelo de Desarrollo Sostenible, como la Economía Social, pudiendo favorecer una gestión público-comunitaria de los servicios públicos participada por las partes interesadas (Calle, 2019); se considera parte interesada (o *stakeholders* en inglés) a todo aquel individuo o grupo que tiene interés en una empresa u organización dada (Parma *et al.*, 2010). Puede considerarse *stakeholders* a clientes, usuarios, empresas proveedoras, trabajadores, accionistas o asociados y actores u organizaciones de la sociedad civil como ecologistas, comunidades, gobiernos, medios de comunicación o la academia, entre otros (Freudreich *et al.*, 2019).

Esta reserva de mercado es posible gracias a las potestades que ofrece la LCSP a los poderes adjudicadores. Dos son las figuras de reserva que posibilitan adjudicar parte de los contratos públicos a determinadas entidades de la Economía Social: la reserva general y la reserva limitada. Las dos principales limitaciones de esta última se refieren, por un lado, al tipo de contratos que pueden reservarse (enumerados en el ANEXO IV de la LCSP) y, por otro, a la exclusión de aquellos licitadores que hayan sido adjudicatarios del mismo contrato reservado por la DA 48ª de la LCSP en los tres últimos años. En ambos, las beneficiarias preferentes son las empresas y entidades de la Economía Social.

La reserva limitada de contratos fue una novedad incluida en el artículo 77 de la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/24/UE de 26 de febrero de 2014 sobre contratación pública, con la intención de garantizar la continuidad de los servicios públicos a través de organizaciones que son propiedad de su personal o en las que el personal participe activamente en la dirección, y a organizaciones existentes tales como cooperativas que participen en la prestación de dichos servicios a los usuarios finales. Así, reconoce la propia Unión Europea, la contribución de las sociedades participadas por trabajadores en la consecución de los objetivos y servicios públicos. Este respaldo a las entidades de la Economía Social no es puntual, sino que se ha puesto de manifiesto en numerosas ocasiones por la práctica totalidad de las instituciones europeas, desde el Consejo a través de su resolución titulada *Promoción de la economía social como motor clave del desarrollo económico y social en Europa*, el Parlamento con su resolución sobre economía social (2008/2250(INI), o la propia Comisión a través de

la aprobación del Plan de Acción para la Economía Social el pasado 9 de diciembre. Todas las instituciones de la Unión Europea coinciden en la contribución que hace la Economía Social a un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, a un empleo de alta calidad, a la cohesión social, a la innovación social, el desarrollo local y regional, y a la protección del medio ambiente. En concreto, lo que establece la DA 48<sup>a</sup> de la LCSP es que:

*Los órganos de contratación de los poderes adjudicadores podrán reservar a determinadas organizaciones el derecho a participar en los procedimientos de licitación de los contratos de servicios de carácter social, cultural y de salud [debiendo] cumplir todas y cada una de las condiciones siguientes:*

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

Tanto las cooperativas de trabajo asociado, como las sociedades laborales y las asociaciones atienden a los dos principios de democracia económica referidos en los subapartados b) y c), lo que les permitiría concurrir en concursos para la adjudicación de contratos públicos reservados, siempre y cuando cumplan con los otros dos requisitos establecidos, y por consiguiente, puedan acreditarlos. En el caso de las cooperativas de trabajo asociado y de las sociedades laborales, sus estructuras de dirección y propiedad cuentan con la participación de las personas trabajadoras, y en cuanto a sus beneficios, o bien son revertidos en la actividad de la empresa o son distribuidos entre sus asociados entre los que, necesariamente, deben encontrarse sus socios trabajadores; incluso en el caso de las cooperativas es posible que el beneficio también revierta en los trabajadores no socios, y que estos participen en los órganos de administración y/o dirección. En el caso de las asociaciones, estas carecen de ánimo de lucro, ya que los beneficios que obtienen por actividades económicas deben destinarse, en exclusiva, al cumplimiento de sus fines. Además, su funcionamiento interno debe ser democrático y sus órganos de dirección deben estar integrados por sus asociados que compartan tanto las finalidades de la propia asociación y colaboren en la consecución de las mismas, lo que les convierte en parte interesada.

Los tipos de contratos de servicios a los que queda restringida la reserva de contratos dispuesta en la DA 48<sup>a</sup> de la LCSP vienen enumerados en el ANEXO IV de la LCSP. Principalmente, se trata de sectores productivos vinculados a la educación, la salud, la seguridad y la cultura,

en los que las entidades de la Economía Social están muy presentes. Según el último informe publicado por la Confederación Empresarial Española de la Economía Social (CEPES) titulado *Las empresas más relevantes de la economía social 2019-2020* los sectores más significativos a los que se dedican este tipo de entidades fueron los vinculados a la agricultura y la pesca, la enseñanza y la educación, la salud, la industria (especialmente manufacturera), las finanzas, la distribución comercial y los servicios sociales. Podría afirmarse que existe mercado suficiente para atender las posibles reservas de mercado que pudieran hacerse desde el sector público para entidades de la Economía Social, aunque teniendo en cuenta que, según este mismo estudio, una gran parte de estas empresas son consideradas pequeñas y medianas empresas (PYMES), y ello hace que en algunos casos pudieran existir limitaciones a la hora asumir la ejecución de determinados contratos por carecer de suficiente solvencia económica y financiera. Para salvar este obstáculo, la misma LCSP ha impuesto el loteo o división de contratos, entre otras medidas, como principio general de la contratación pública, con el ánimo de facilitar la participación y concurrencia de la PYME. En grandes contratos de servicios culturales, sociales y de salud, susceptibles de ser reservados a tenor de lo dispuesto en la DA 48ª de la LCSP, podría optarse por reservar uno, varios o la totalidad de los lotes a entidades de la Economía Social, incluso limitando el número de lotes de los que una misma entidad puede ser adjudicataria, lo que facilitaría la concurrencia de las PYMES de la Economía Social, tales como cooperativas, sociedades laborales y asociaciones.

Actualmente, son pocas las experiencias de reserva de contratos a empresas de la Economía Social en base a la DA 48ª de la LCSP debido a la confusión que genera su aplicación entre los poderes adjudicadores y órganos de contratación, y el desconocimiento sobre su correcta aplicación. Muestra de ello es la Resolución nº 1477/1219 emitida el 19 de diciembre de 2019 por parte del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales relativa a la aplicación de esta reserva en exclusiva a entidades sin ánimo de lucro, realizada por la Consellería de Igualdad y Políticas Inclusivas de la Generalitat Valenciana, en un contrato de servicios sociales no incluidos entre los CPV (*Common Procurement Vocabulary*), y en el que no se tuvo en consideración, como criterio de solvencia, al resto de requisitos que debían cumplirse por parte de las entidades licitadoras, lo que llevó a uno de los operadores económicos excluidos a impugnar ante el Tribunal estos pliegos y que este le diera la razón. Como experiencia positiva puede destacarse la desarrollada por el Ayuntamiento de Arrasate/Mondragón (Euskadi) en la adjudicación del contrato de ayuda a domicilio que se produjo a finales de 2020 (Exp. 2018CHOZ0010). Dicho contrato fue reservado a organizaciones que cumplieran con las condiciones establecidas en la DA 48ª de la LCSP. En el pliego de cláusulas administrativas se requería a las empresas licitadoras que acreditaran el cumplimiento de los requisitos recogidos en esta Disposición como un criterio de capacidad y solvencia, sin indicar qué documentación o medios de prueba debían presentar para acreditarlo. Finalmente fue adjudicado a una cooperativa de iniciativa social. Analizando la forma de acreditar el cumplimiento de los principios de democracia económica recogidos en la DA 48ª de la LCSP, en el caso de la Consellería de Igualdad y Políticas Inclusivas de la Generalitat Valenciana, esta limitó erróneamente la concurrencia a entidades sin ánimo de lucro que estuvieran *inscritas en los registros correspon-*

*dientes* sin dar la posibilidad a que otras entidades que distribuyeran sus beneficios entre sus trabajadores/as, o que estos/as participaran de su estructura de propiedad y/o dirección, pudieran concurrir. En el caso del Ayuntamiento de Arrasate/Mondragón incluyó en su pliego de cláusulas administrativas como criterio de capacidad y solvencia que *las empresas licitadoras acrediten el cumplimiento de todas y cada una de las condiciones establecidas en la Disposición Adicional cuadragésimo octava de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público* sin especificar con qué documentos, entre los que se indica para el resto de criterios de capacidad y solvencia, se podía acreditar el cumplimiento de estas condiciones. Fruto de esta carencia, se ha realizado este artículo con el que se pretende facilitar referencias jurídicas y documentales a los órganos de contratación a la hora de llevar a cabo una reserva de contratos a entidades de la Economía Social conforme a lo dispuesto en la DA 48ª de la LCSP.

## 4. Cumplimiento de los principios de democracia económica de las entidades de la Economía Social en España: cooperativas, sociedades laborales y asociaciones

16

La Economía Social está reconocida en varios niveles legislativos y administrativos, tanto en el ámbito europeo, estatal como autonómico. Las leyes con mayor trayectoria, alcance y desarrollo han sido las referidas a las cooperativas, las cuales cuentan con una normativa estatal y dieciséis autonómicas. En la práctica totalidad de ellas se hace referencia a los principios y valores que impregnan este tipo de entidades, así como les impone una serie de requisitos y obligaciones para que puedan ser consideradas como tal.

En cuanto a los tipos de entidades que se consideran de Economía Social, el Art. 5 de la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social (en adelante LES) establece que:

*Forman parte las cooperativas, las mutualidades, las fundaciones y las asociaciones que lleven a cabo actividad económica, las sociedades laborales, las empresas de inserción, los centros especiales de empleo, las cofradías de pescadores, las sociedades agrarias de transformación y las entidades singulares creadas por normas específicas que se rijan por los principios establecidos en el artículo anterior [...] Asimismo, [...] aquellas entidades que realicen actividad económica y empresarial, cuyas reglas de funcionamiento respondan a los principios enumerados en el artículo anterior, y que sean incluidas en el catálogo de entidades establecido en el artículo 6 de esta Ley.*

**Tabla 1.** Cumplimiento de los principios de democracia económica dispuesto en el apartado 2 de la DA 48<sup>a</sup> de la LCSP por parte de cooperativas, sociedades laborales y asociaciones

| Tipología de entidad de Economía Social      | Principios de democracia económica en las sociedades cooperativas, laborales y asociaciones en base a los requisitos establecidos para la reserva de contratos públicos en los apartados b) y c) de la Disposición Adicional Cuadragésimo Octava de la LCSP  |  |
|--|--|--|
|  | Reinversión de beneficios en la entidad o distribución con arreglo a criterios de participación  | Estructuras de dirección o propiedad basadas en la propiedad de los empleados, los usuarios o las partes interesadas   |
| Cooperativas de trabajo asociado             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los excedentes se distribuyen entre los socios/as trabajadores/as o se reinvierten en la sociedad según decida la Asamblea General.</li> <li>• Obligatoria, una parte de ellos debe ir destinado a las reservas obligatorias y al Fondo de Educación y Promoción, destinado a mejorar la formación de los socios trabajadores y empleados no socios, así como a la promoción de los principios cooperativos.</li> <li>• Existe la posibilidad de que una parte de los excedentes se distribuyan entre los trabajadores no socios.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• La Asamblea General, máximo órgano decisorio de la entidad, está participada por los socios trabajadores y resto de socios.</li> <li>• Como principio general, cada socio tiene un voto, aunque puede ser ponderado, no estando determinado de forma general al capital aportado sino a contribución a la actividad cooperativizada, tipología de socio, etc.</li> <li>• La Asamblea General elige a los miembros del resto de órganos sociales que, en una parte, deben ser socios trabajadores.</li> <li>• Los órganos sociales conformados por administradores (especialmente el Consejo Rector) en algunas Comunidades Autónomas deben estar integrados, además de por los socios de la entidad, por representantes de los trabajadores no socios o de los Comités de Empresa.</li> </ul> |
| Sociedades laborales                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los beneficios o dividendos se distribuyen en función a la proporción de su participación en el capital social o al capital que hubieran desembolsado; un mínimo del 50% del capital debe estar en manos de los trabajadores de la misma.</li> <li>• Existe la obligatoriedad de constituir una reserva especial que se dotará con el diez por ciento del beneficio líquido de cada ejercicio, hasta que alcance al menos una cifra superior al doble del capital social.</li> <li>• Se puede reinvertir parte o la totalidad del beneficio líquido a la propia entidad.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Como sociedades de capital, la Junta General es el máximo órgano decisorio, donde se elige al órgano de administración, pudiendo ser o bien administradores o bien un Consejo de Administración.</li> <li>• El voto de los accionistas está determinado por su participación en el capital social o por el capital desembolsado.</li> <li>• En las sociedades anónimas el derecho al voto puede estar determinado a la posesión de un mínimo de acciones.</li> <li>• Los órganos de administración, en especial el Consejo de Administración en las sociedades anónimas, es designado proporcionalmente dependiendo de las acciones aportadas.</li> </ul>   |
| Sociedades participadas por los trabajadores | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los trabajadores de estas entidades pueden participar de la distribución de beneficios, aunque no es una obligación legal.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Como sociedades de capital, la Junta General es el máximo órgano decisorio, donde se elige al órgano de administración, pudiendo ser o bien administradores o bien un Consejo de Administración. En este pueden participar trabajadores si poseen parte del capital social, aunque no es una obligación legal.</li> <li>• Por el resto de principios se aplica lo indicado anteriormente para las sociedades laborales.</li> </ul>  |
| Asociaciones                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los excedentes o beneficios generados por sus actividades económicas deben ser reinvertidos en los fines sociales de la propia entidad, por tanto, carecen de ánimo de lucro.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• La Asamblea General es el máximo órgano decisorio.</li> <li>• Su funcionamiento interno y organización son democráticos.</li> <li>• En todo caso, existirá un órgano de representación que gestiona y representa los intereses de la asociación, elegido por la Asamblea General.</li> </ul>  |

Tres de ellas son de especial relevancia para la contratación pública debido a su actividad: las cooperativas de trabajo asociado, las sociedades laborales y las asociaciones. Aunque estas últimas no aparecen mencionadas expresamente en la LES, son una realidad amplia en el sector (especialmente en el ámbito de la Economía Solidaria), al ser una figura jurídica que utilizan muchas entidades para conseguir sus fines realizando algún tipo de actividad económica. Una parte importante de ellas, por el tipo de servicios que prestan, pueden ser adjudicatarias potenciales de contratos públicos reservados a las entidades de la Economía Social.

Como se ha expuesto con anterioridad, dos son los principios de democracia económica que cumplen la mayoría de entidades de la Economía Social y que coinciden con lo dispuesto en la reserva de contratos posibilitada a través de la DA 48ª de la LCSP: un funcionamiento y una gestión interna democrática y participativa, y la distribución y/o redistribución de los beneficios obtenidos entre las personas trabajadoras o su reinversión a los fines de la entidad. *Eo ipso*, las entidades de la Economía Social equilibran mejor los intereses del capital con los del resto de actores que participan en la actividad económica (partes interesadas o stakeholders), tales como trabajadores/as, usuarios/as u otros (Johanisova y Wolf, 2012), reduciendo los desequilibrios económicos fruto de la acumulación y del poder por parte de las empresas transnacionales y de otros actores (Smith, 2017).

## 4.1. Sociedades cooperativas

En primer lugar, la Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas (en adelante LC) define en su artículo 1.1. que una cooperativa es una sociedad constituida por personas que se asocian, en régimen de libre adhesión y baja voluntaria, para la realización de actividades empresariales, encaminadas a satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas y sociales, con estructura y funcionamiento democrático, conforme a los principios formulados por la alianza cooperativa internacional. Como se ha puesto de manifiesto en la Tabla 1, su principal órgano decisorio es la Asamblea General, la cual tiene entre sus competencias el examen de la gestión social, la aprobación de las cuentas anuales, del informe de gestión y de la aplicación de los excedentes disponibles o imputación de las pérdidas lo que confirma que los principales acuerdos de la misma, incluyendo el reparto de beneficios o su reinversión en la entidad, acordados con arreglo a principios de participación. Además, la propia LC establece dos instrumentos que favorecen la consolidación, desarrollo y garantía de la cooperativa, como son el fondo de reserva obligatorio y el fondo de educación y promoción destinado a la formación y educación de sus socios y trabajadores.

Con relación al cumplimiento del subapartado b) de la DA 48ª de la LCSP, hay que señalar que los excedentes y beneficios extracooperativos y extraordinarios disponibles, una vez satisfechos los impuestos exigibles, se pueden aplicar, conforme establezcan los Estatutos o acuerde la Asamblea General, al retorno cooperativo de sus socios o trabajadores, a la dotación a fondos de reserva voluntarios con carácter irrepartible o repartible, o a incrementar los fondos obligatorios. Ello demuestra que las cooperativas cumplen con el principio de democracia económica de reinvertir sus beneficios en la propia entidad y, por consiguiente, carecer

de ánimo de lucro, o distribuirlos con arreglo a criterios de participación entre sus personas socias y trabajadoras, lo que vendría a dar cumplimiento a los requisitos de la reserva limitada de contratos públicos.

Por su parte, el cumplimiento del subapartado c) de la DA 48ª de la LCSP sobre participación del personal en las estructuras de dirección o propiedad, las cooperativas están basadas en la participación de sus personas socias y trabajadoras en dichas estructuras. La Asamblea General es el máximo órgano decisorio, asumiendo las competencias de índole más estratégica. Por su parte, el Consejo Rector es el órgano colegiado de gobierno al que corresponde, al menos, la alta gestión, la supervisión de los directivos y la representación de la sociedad cooperativa; en su defecto pueden asumir estas funciones o bien Administrador Único o una Administración Solidaria. En todo caso, la elección de los miembros de estos órganos corresponde a las personas socias que deberán estar representadas mínimamente en los mismos. Con ello, se puede afirmar que las cooperativas cumplen con el criterio de participación en los órganos de propiedad y dirección para poder concurrir en los procesos de reserva de contratos públicos a través de la DA 48ª de la LCSP. A ello se puede sumar que uno de los principios cooperativos fundamentales se fundamenta en la premisa de que cada socio tiene un voto en la Asamblea General lo que, sin duda, permite contrarrestar los posibles desequilibrios de poder que pudieran darse en función del capital aportado, como ocurre en las sociedades de capital, lo que vendría a reforzar, nuevamente, los principios de democracia económica que se pretenden promover. Dicho principio debe aplicarse teniendo en cuenta algunas excepciones recogidas en la LC, tales como la posibilidad de ponderar el voto en función de la tipología de socio o en función de la proporción de actividad cooperativizada. También puede establecerse un voto ponderado en función de las aportaciones de capital hechas por cada persona socia, aunque está limitado en todos los casos, por lo que se contrarresta igualmente los posibles desequilibrios entre los intereses del capital y del trabajo, u otros. Además, hay que añadir que el artículo 33 de la LC establece que cuando la cooperativa tenga más de cincuenta trabajadores con contrato por tiempo indefinido y esté constituido el Comité de Empresa, uno de ellos formará parte del Consejo Rector como miembro vocal, que será elegido y revocado por dicho Comité, lo que favorece aún más la democracia interna en estas organizaciones.

Por último, hay que resaltar que, según la LC, todas las cooperativas tienen la obligación de inscribirse en el Registro de Sociedades Cooperativas correspondiente, ya sea estatal o autonómico, que tiene por objeto la calificación e inscripción de las sociedades y de las asociaciones de cooperativas y de los actos y negocios jurídicos societarios que se determinen en la Ley o se establezcan reglamentariamente. Además, la certificación será el único medio para acreditar fehacientemente el contenido de los actos inscritos en el Registro y se expedirá a instancia de quienes demuestren tener interés en el acto objeto de registro conforme a los artículos 30 a 34 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y el artículo 34.1. del Real Decreto 136/2002, de 1 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento del Registro de Sociedades Cooperativas, lo que permite a los poderes adjudicadores verificar, mediante certificación o resolución del Registro de So-

ciudades Cooperativas correspondiente, la inscripción como cooperativa de las entidades que deseen concurrir a los concursos reservados en base a la DA 48ª de la LCSP.

Las leyes autonómicas de cooperativas, en la totalidad de los casos, refrendan tanto el principio de participación de sus socios en los órganos sociales como el de reparto de los excedentes entre sus miembros y/o su reinversión tanto en la cooperativa como en los diferentes fondos y reservas obligatorias, tal como lo establece la LC. En el Anexo I se recoge el articulado de la legislación autonómica que regula de las empresas cooperativas referido a los principios de democracia económica b) y c) de la reserva a la DA 48ª de la LCSP. Haciendo un análisis comparativo de la normativa autonómica se puede afirmar que en ambos aspectos hay una armonización de la legislación existente, tanto estatal como autonómica. En la mayoría de las Comunidades Autónomas (Aragón, Principado de Asturias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Cataluña, Galicia, Comunidad de Madrid, Región de Murcia, La Rioja, Comunitat Valenciana y Euskadi) se posibilita realizar un reparto de beneficios entre las personas asalariadas no socias y, en una parte significativa de ellas (Cantabria cuando existan más de 50 trabajadores, Castilla y León cuando exista un Comité de Empresa, Comunidad de Madrid cuando existan más de 50 trabajadores y La Rioja cuando existan más de 30 trabajadores), la legislación prevé la participación obligatoria de una representación en el Consejo Rector del Comité de Empresa en la cooperativa o cuando tenga más de 30 o 50 personas trabajadoras no socias. Igualmente, aunque con pequeñas diferencias, las leyes autonómicas de cooperativas se basan en el principio de *'un socio, un voto'* y, al igual que la LC, permite aplicar excepciones a este principio como la ponderación del voto en base a la aportación al capital, la proporción de actividad cooperativizada asumida o la tipología de persona socia, con el ánimo de garantizar el equilibrio entre los intereses del capital y los del trabajo, los usuarios/as u otros. En todo caso, el principio de democracia económica y de participación está asegurado en las empresas cooperativas a la luz de lo recogido, también, en la normativa autonómica analizada.

## 4.2. Sociedades laborales y participadas

Por su parte, las sociedades laborales y participadas, según establecen los artículos 1 y 2 de la Ley 44/2015, de 14 de octubre, de Sociedades Laborales y Participadas (en adelante LSLP), son aquellas sociedades anónimas o de responsabilidad limitada que se someten a los preceptos establecidos en dicha ley, y en las que la mayoría del capital social es propiedad de trabajadores que presten en ellas servicios retribuidos de forma personal y directa, en virtud de una relación laboral por tiempo indefinido. A diferencia de las sociedades cooperativas, la distribución del poder y/o la capacidad de decisión e incidencia en sus órganos sociales está determinada por la aportación al capital que hagan las personas socias; en todo caso, la participación de los trabajadores está garantizada, por lo que se cumple el principio de democracia económica que exige la reserva limitada de contratos públicos de la LCSP.

Con relación al cumplimiento del subapartado b) de la DA 48ª de la LCSP, los accionistas de las sociedades laborales, como sociedades de capital, participan tanto en la propiedad como en los órganos de decisión de dichas entidades. Por su parte, el Real Decreto Legislativo 1/2010,

de 2 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Sociedades de Capital (en adelante TRLSC), establece que ello sea así, y añade que es posible limitar la participación en la Junta General de Accionistas a la posesión de un número mínimo de acciones, aunque en ningún caso, pueda ser superior al uno por mil del capital social. En el caso de las sociedades laborales de responsabilidad limitada, el TRLSC señala que, salvo disposición contraria de los estatutos sociales, cada participación social concede a su titular el derecho a emitir un voto. El nombramiento del órgano de administración les corresponde a la junta de socios sin más excepciones que las establecidas en la ley, pudiendo en su defecto crear un Consejo de Administración formado por un mínimo de tres miembros, o los que se establezcan, que serán elegidos por un sistema de representación proporcional al capital social aportado. En el caso de las sociedades laborales, al estar el 51% del capital social en manos de personas socias trabajadoras, su participación en la propiedad como en los órganos sociales está garantizada, cumpliendo con el criterio de participación que posibilita concurrir a cualquier reserva limitada de contratos.

Por su parte, el cumplimiento del subapartado c) de la DA 48ª de la LCSP sobre la participación del personal en las estructuras de dirección o propiedad, hay que señalar que los beneficios o excedentes en las Sociedades Laborales, en caso de establecerse como sociedades limitadas, salvo disposición contraria de los estatutos, se distribuirán a través de dividendos entre las personas socias en proporción a su participación en el capital social y, en caso de que sea una sociedad anónima, dicha distribución se realizará en proporción al capital que hubieran desembolsado, así como las reservas legales o estatutarias que procedan. Ninguna Comunidad Autónoma ha regulado por Ley a dichas sociedades, al ser competencia estatal, por lo que solo algunas gestionan las funciones y servicios transferidos por el Ministerio de Trabajo y Economía Social en relación con los Registros administrativos.

La inscripción de dichas entidades, la LSLP ha constituido el Registro de Sociedades Laborales a efectos administrativos, dependiente actualmente del Ministerio de Trabajo y Economía Social del Gobierno de España. La existencia de estos Registros permite la emisión de las certificaciones sobre la inscripción de una sociedad laboral a los órganos de contratación para verificar la naturaleza jurídica de las entidades que deseen concurrir a los concursos reservados en base a la DA 48ª de la LCSP.

En el caso de las sociedades participadas por los trabajadores, según establece el artículo 19.1 de la LSLP, son aquellas sociedades anónimas o de responsabilidad limitada que promuevan el acceso a la condición de socios de los trabajadores, así como las distintas formas de participación de los mismos, en particular a través de la representación legal de los trabajadores, y cumplan alguno de los siguientes requisitos:

- a) Que cuenten con trabajadores que posean participación en el capital y/o en los resultados de la sociedad.
- b) Que cuenten con trabajadores que posean participación en los derechos de voto y/o en la toma de decisiones de la sociedad.
- c) Que adopten una estrategia que fomente la incorporación de trabajadores a la condición de socios.
- d) Que promuevan los principios recogidos en el artículo anterior.

Las sociedades participadas por los trabajadores no garantizan, per se, que tanto los beneficios generados por las mismas como sus órganos sociales cuenten con la participación de las personas trabajadoras, por lo que no cumplirían, necesariamente, con los dos principios observados de democracia económica que marca la DA 48ª de la LCSP para la reserva de contratos.

### 4.3. Asociaciones

Por último, las asociaciones son otra de las figuras jurídicas que conforman el abanico de entidades aglutinadas bajo el paraguas de la Economía Social. La asociación es la materialización de un derecho fundamental, recogido en el artículo 22 de la Constitución Española, y que ha sido desarrollado y protegido por la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación (en adelante LRDA). En concreto, las asociaciones se constituyen mediante acuerdo de tres o más personas físicas o jurídicas legalmente constituidas, que se comprometen a poner en común conocimientos, medios y actividades para conseguir unas finalidades lícitas, comunes, de interés general o particular, y se dotan de los Estatutos que rigen el funcionamiento de la asociación.

En relación al cumplimiento del subapartado b) de la DA 48ª de la LCSP, el excedente o beneficio que pudieran generar sus actividades económicas deberá destinarse, exclusivamente, al cumplimiento de sus fines, sin que quepa en ningún caso el reparto entre los asociados. Por tanto, todas las asociaciones carecen de ánimo de lucro y reinvierten todos sus beneficios en la propia organización con el fin de alcanzar sus objetivos.

Por su parte, en cuanto al cumplimiento del requisito c) de la DA 48ª de la LCSP sobre la participación del personal en las estructuras de dirección o propiedad, según la LRDA su organización interna y el funcionamiento deben ser democráticos, con pleno respeto al pluralismo. La Asamblea General es el órgano supremo de gobierno, integrado por sus asociados, que adopta sus acuerdos por el principio mayoritario o de democracia interna y deberá reunirse, al menos, una vez al año, existiendo un órgano de representación que gestione y represente los intereses de la asociación, de acuerdo con las disposiciones y directivas de la Asamblea General, solo pudiendo formar parte del mismo sus asociados. Por consiguiente, puede afirmarse que tanto la propiedad como los órganos de dirección de las asociaciones están participados por sus asociados.

Por último, las asociaciones deben inscribirse en el correspondiente registro público, para hacer pública su constitución y sus Estatutos como medio de garantía, tanto para los terceros que con ellas se relacionan como para sus propios miembros. Los registros reconocidos por esta Ley son el Registro Nacional de Asociaciones y los Registros Autonómicos de Asociaciones, y tienen por objeto la inscripción de las asociaciones que desarrollen principalmente sus funciones en su ámbito territorial. Al igual que en el caso de las cooperativas y las sociedades laborales la existencia de estos registros y la emisión de certificaciones sobre inscripción de una asociación, permite a los órganos de contratación verificar la naturaleza de las entidades que deseen concurrir a los concursos reservados en base a la DA 48ª de la LCSP.

Con relación al desarrollo normativo autonómico solo Andalucía, Canarias, Cataluña, Comunitat Valenciana y Euskadi tienen legislación al respecto; en todos los casos, para regular a aquellas asociaciones que desarrollen la mayor parte de su actividad en su propio territorio. El resto de Comunidades Autónomas se rigen por la LRDA y, a la totalidad, le han sido transferidas las competencias para gestionar sus propios registros de asociaciones. Todas las Comunidades Autónomas que han aprobado legislación propia sobre asociaciones mantienen la prohibición de repartir el beneficio o excedente generado por las actividades económicas de las mismas, debiendo revertirse obligatoriamente en su finalidad y, por otro lado, mantienen la obligación de que exista un funcionamiento democrático a través de la celebración de la Asamblea General y la elección por ésta de un órgano de representación. Por tanto, se puede afirmar que existe armonización entre la legislación estatal y autonómica con relación a los dos principios de democracia económica establecidos para concurrir a la reserva de contratos establecida en la DA 48ª de la LCSP. En el Anexo II se ha realizado una comparativa de la normativa de cada Comunidad Autónoma con relación al cumplimiento de estos principios.

## 5. Conclusiones

El sector de la Economía Social ha sido reconocido por instituciones como las Naciones Unidas, la Unión Europea y el Estado español por su contribución a objetivos sociales y ambientales especificados en diversas leyes, estrategias y planes, siendo un claro aliado para contribuir a la Agenda 2030 de Objetivos de Desarrollo Sostenible. Respalda a las entidades de la Economía Social a través de las políticas institucionales aumenta la eficacia, la eficiencia y la coherencia de la gestión pública, potenciando el impacto de las acciones gubernamentales para contribuir a un modelo de desarrollo sostenible.

La contratación de servicios, obras y suministros es uno de los instrumentos de gestión pública más significativos, representando alrededor del 16% del PIB de la Unión Europea en 2019 y más de 20% en 2020. Por ello, la contratación pública tiene una incidencia significativa en la economía, lo que la convierte en un instrumento estratégico para favorecer un desarrollo inteligente, sostenible e integrador que favorezca un empleo de alta calidad, la cohesión social, la innovación social, el desarrollo local y regional, y la protección del medio ambiente.

Con relación al apoyo a las entidades de la Economía Social, la reserva de mercado a empresas y entidades como cooperativas de trabajo asociado, sociedades laborales y asociaciones es una de las posibilidades existentes para convertir la contratación pública en un instrumento estratégico al servicio de los objetivos sociales y ambientales de la política pública. La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) ha dispuesto que los poderes adjudicadores puedan reservar parte de sus contratos a través de una reserva general, regulada por la DA 4ª, destinada a empresas de inserción y centros especiales de empleo, y una reserva limitada, regulada por la DA 48ª, dirigida a entidades o empresas con una estructura y gestión más democrática, para prestar servicios de carácter social, cultural y de salud (enumerados en el Anexo IV de la LCSP).

La reserva limitada es una de las principales novedades de la actual LCSP, fruto de la transposición de la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/24/UE que desarrolló esta figura jurídica con la intención de garantizar la continuidad de los servicios públicos, propiciando la participación preferente en sus procedimientos a organizaciones que son propiedad de su personal o en las que el personal participe activamente en la dirección. Su relevancia reside en que los poderes públicos pueden incentivar la gestión público-comunitaria de los servicios públicos dando mayor protagonismo a las personas trabajadoras y usuarias de los mismos, potenciando una economía plural donde la Economía Social pueda tener mayor peso y, por ende, pueda multiplicar los efectos positivos que genera, especialmente los de carácter social, económico y ambiental, tales como la fijación del empleo al territorio, la reducción de la precariedad laboral, la igualdad de género y el respeto al medio ambiente.

Los poderes adjudicadores u órganos de contratación que decidan tramitar un expediente de contratación a través de una reserva limitada dirigida a empresas y entidades sin ánimo de lucro y/o con mayor democracia económica en su gestión y propiedad, según lo establecido en la DA 48ª de la LCSP, deberían incluir en los pliegos de cláusulas administrativas, dentro de las condiciones de aptitud o solvencia para tener el derecho a participar en dichos procedimientos (por similitud a lo dictaminado sobre la reserva de contratos a centros especiales de empleo en el Informe 16/2011, de 8 de junio, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón) que las entidades que presenten oferta deben acreditar el cumplimiento de todos los criterios y principios indicados en el apartado segundo de la DA 48ª de la LCSP. Para facilitar el acceso a las entidades de la Economía Social, es recomendable que también se indique en este punto que en el caso de las personas jurídicas tales como las cooperativas de trabajo asociado, las sociedades laborales y las asociaciones, atendiendo a la legislación que le es de aplicación, cumplen con los principios de democracia económica definidos en los subapartados b) y c) de la DA 48ª de la LCSP; para acreditarlo solo se les debería exigir la presentación de un certificado o resolución de inscripción en el registro público correspondiente. Por su parte, para el cumplimiento de los dos puntos restantes, a) y d), se debería solicitar la presentación de diferentes medios de prueba o documentación, tales como los estatutos de la entidad, en el caso del subapartado a), y una declaración responsable de no haber sido entidad adjudicataria del mismo contrato reservado durante los tres últimos años, en el caso del subapartado d), aunque es el propio poder adjudicador quien podría realizar las averiguaciones oportunas para corroborarlo.

Esta propuesta resulta innovadora y práctica a la hora de llevar a cabo una reserva de contratos públicos en base a la DA 48ª de la LCSP, ayudando a los órganos de contratación a tener una mayor seguridad y certeza jurídica para favorecer la concurrencia de entidades de la Economía Social en estos procesos. La principal limitación del artículo está en que no se han analizado otro tipo de entidades jurídicas incluidas en el sector de la Economía Social según lo recogido en la LES que, igualmente, podrían cumplir los principios de participación y democracia económicas exigidos para esta reserva en base a la legislación que le es de aplicación. Entre los principales beneficios de la propuesta está la concreción de las entidades a las que va dirigida preferentemente esta reserva, potenciando su participación, y respondiendo a

los compromisos europeos e internacionales para apoyar a la Economía Social como vía para contribuir a un Desarrollo Sostenible. Para continuar con el desarrollo de esta investigación, resultaría oportuno realizar un análisis jurídico sobre el cumplimiento de dichos requisitos por parte de otro tipo de entidades de la Economía Social, así como identificar los tipos de contratos públicos en los que la LCSP posibilita aplicar la reserva de contratos según la DA 48ª de la LCSP y que podrían ser atendidos por las entidades de Economía Social en base a los sectores productivos en los que tiene principalmente desarrolla su actividad.

Por último, la reserva de contratos públicos a entidades de la Economía Social es una importante e innovadora potestad otorgada por el legislador a los poderes adjudicadores y órganos de contratación para favorecer una mayor coherencia en la gestión pública y ampliar el impacto de las políticas estratégicas que contribuyen a un Desarrollo Sostenible. Aun así, el legislador podría haber mejorado la transposición de la Directiva Europea a la legislación española en lo que la redacción relativa a la reserva limitada de contratos se refiere; al igual que se hizo con la reserva general, la LCSP podría haber definido la personalidad jurídica de aquellas entidades a las que va dirigida preferentemente esta reserva, tales como cooperativas, sociedades laborales y asociaciones, entre otras, por cumplir *de iure* los requisitos de democracia económica recogidos en los subapartados b) y c) de la DA 48ª de la LCSP.

## Bibliografía

BACIU, I. (2018): “The Possibility to Reserve a Public Contract under the New European Public Procurement”, *Legal Framework European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, 13, Issue 4, 307-325. DOI: 10.21552/epppl/2018/4/9.

BLANCO, F. (2018): “La doctrina social de los tribunales administrativos de recursos ante la contratación pública estratégica”, *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, XVIII, 139-168.

CALDERÓN, B. & CALDERÓN, M.J. (2012): “Cómo afrontan la crisis las cooperativas en España: comparativa de trayectorias laborales a partir de la Muestra Continua de Vidas Laborales”, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 76, 5-26.

CALLE, A. (2019): “Los nuevos comunes: disputando la transición inaplazable”, *RIESISE, Revista Iberoamericana de Economía Solidaria e Innovación Socioecológica*, 2, 103-124, DOI: 10.33776/riesise.v2i1.3690.

CASTRO, R.B., BANDEIRA, P. & SANTERO-SÁNCHEZ, R. (2020): “Social Economy, Gender Equality at Work and the 2030 Agenda: Theory and Evidence from Spain”, *Sustainability*, 12, 5192, DOI: 10.3390/su12125192

CONFEDERACIÓN EMPRESARIAL ESPAÑOLA DE LA ECONOMÍA SOCIAL (2019): *La contribución de la Economía social a los Objetivos de Desarrollo Sostenible. 4º Informe sobre la experiencia de las empresas españolas de Economía Social en la Cooperación al desarrollo 2017-2019*, CEPES.

CONFEDERACIÓN EMPRESARIAL ESPAÑOLA DE LA ECONOMÍA SOCIAL (2019): *Las empresas más relevantes de la economía social 2019-2020*, CEPES.

FREUDENREICH, B., LÜDEKE-FREUND, F. & SCHALTEGGER, S. (2019): "A Stakeholder Theory Perspective on Business Models: Value Creation for Sustainability", *Springer Nature B.V. 2019, Journal of Business Ethics*, 166:3-18, 8-10, DOI: 10.1007/s10551-019-04112-z

GIMENO, J.M. (2020): "La visión estratégica en la contratación pública en la LCSP: hacia una contratación socialmente responsable y de calidad", *Revista Economía Industrial*, 415, 1er trimestre, 89-97.

JOHANISOVA, N. & WOLF, S. (2012): "Economic democracy: A path for the future?", *Futures, Special Issue: Politics, Democracy and Degrowth*, 44, Issue 6, 515-654. DOI: 10.1016/j.futures.2012.03.017

LESMES, S. (2018): *Guía de compra pública responsable y del fomento de la contratación pública de entidades y empresas de la Economía Social*, CEPES.

MENDOZA, J. (2017): *Guía rápida sobre los contratos reservados. ¿Qué son? ¿Cómo se aplican?*, Cátedra de Economía Social y Cooperativa de la Universidad de La Laguna.

MENDOZA, J., ROMÁN C. & HERNÁNDEZ, M. (2018): "Los contratos reservados: una herramienta para el fortalecimiento de las entidades sociales", *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 33, 295-332.

MENDOZA, J., ROMÁN, C. & HERNÁNDEZ, M. (2019): "La Economía Social y la contratación pública: la herramienta de los contratos reservados", *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 97, 213-244. DOI: 10.7203/CIRIEC-E.97.14657.

MILLÁN, N. (2015): "Un análisis de la Agenda Post 2015 desde la perspectiva de la coherencia de políticas para el desarrollo", *Relaciones Internacionales*, 28, 84-85.

MONZÓN, J.L. & CHAVES, R. (2012): *La Economía Social en la Unión Europea*, Comité Económico y Social Europeo y CIRIEC-Internacional.

MOZAS, A. & BERNAL, E. (2006): "Desarrollo Territorial y Economía Social", *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 55, 125-140.

MOZAS, A. (coord.) (2019): "El cooperativismo y la economía social en la implementación de los ODS", *Noticias de la Economía Pública, Social y Cooperativa (Noticias del CIDECE)*, 61, 36-75.

NESVETAILOVA, A. (2007): "Dilemmas and Paradoxes of Fragile Finance". In: *Fragile Finance*, Palgrave Macmillan Studies in Banking and Financial Institutions.

DOI: 10.1057/9780230592308\_6.

NÚÑEZ, R.B.C., BANDEIRA, P. & SANTERO-SÁNCHEZ, R. (2020): "Social Economy, Gender Equality at Work and the 2030 Agenda: Theory and Evidence from Spain", *Sustainability*, 12, 5192, DOI: 10.3390/su12125192.

PARMAR, B.L., FREEMAN, E., HARRISON, J.S., WICKS, A.C. & DE COLLE, S. (2010): "Stakeholder theory: The state of the art", *The Academy of Management Annals*, 3(1), 403-445.

DOI: 10.1080/19416520.2010.495581.

PIRVU, D. & CLIPICI, E. (2016): "Social Enterprises and the EU's Public Procurement Market", *Voluntas*, 27, 1611-1637, DOI: 10.1007/s11266-015-9665-0.

SENENT, M.J. (2014): "Introducción a la perspectiva de género en la economía social". En: *Economía social: identidad, desafíos y estrategias*, Ed. CIRIEC-España, 423-440.

SMITH, J.W. (2014): *Economic Democracy: The Political Struggle of the 21st Century*, Routledge Revivals.

UTTING, P. (2018): "Achieving the Sustainable Development Goals through Social and Solidarity Economy: Incremental Versus Transformative Change", UNRISD.

VÁZQUEZ, A. (2018): "Reflexiones teóricas sobre la relación entre desarrollo endógeno y Economía social", *RIESISE, Revista Iberoamericana de Economía Solidaria e Innovación Socioecológica*, 1, 11-22. DOI: 10.33776/riesise.v1i0.3581.

YI, I., BRÜLISAUER, S., SALATHÉ-BEAULIEU, G. & PIRAS, M. (2019): "Implementing the Sustainable Development Goals: What Role for Social and Solidarity Economy?", UNTFSSSE International Conference Summary, UNTFSSSE.

## ANEXO I. Cumplimiento de principios de democracia económica en las cooperativas de trabajo asociado a la normativa autonómica

| Legislación Autonómica   | Principios de democracia económica en las sociedades cooperativas de trabajo asociado            |   |
|--|--|---|
|  | Reinversión de beneficios en la entidad o distribución con arreglo a criterios de participación. | Estructuras de dirección o propiedad basadas en la propiedad de los empleados, los usuarios o las partes interesadas. |
| Ley 14/2011, de 23 de diciembre, de Sociedades Cooperativas Andaluzas  | Artículos 68.2. y 68.4.  | Artículos 27.1., 31.1., 37.1. y 38.2.   |
| Decreto Legislativo 2/2014, de 29 de agosto, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Cooperativas de Aragón. | Artículo 58.   | Artículos 26., 32.1. y 37.  |
| Ley del Principado de Asturias 4/2010, de 29 de junio, de cooperativas.  | Artículo 98.   | Artículo 43. 52.1. y 59.2.  |
| Ley 1/2003, de 20 de marzo, de Cooperativas de las Illes Balears.  | Artículo 80.   | Artículos 37.1., 39.1., 42.1., 48.1. y 50.1.  |
| Ley de Cantabria 6/2013, de 6 de noviembre, de Cooperativas de Cantabria.  | Artículo 71.   | Artículo 31.1., 32.1., 37.1., 43.1., 44.4. y 45.1.  |
| Ley 4/2002, de 11 de abril, de Cooperativas de la Comunidad de Castilla y León.  | Artículo 74.   | Artículos 30, 35, 40.1., 41.5. y 42.1.  |
| Ley 11/2010, de 4 de noviembre, de Cooperativas de Castilla-La Mancha  | Artículo 88.   | Art. 42., 49. y 55.2.   |
| Ley 12/2015, de 9 de julio, de cooperativas de Cataluña.   | Artículo 81.   | Artículos 43.1., 48.1., 53.1. y 56.1.   |
| Ley 9/2018, de 30 de octubre, de sociedades cooperativas de Extremadura.   | Artículo 81.   | Artículos 39.1., 45., 49.1. y 51.1.   |
| Ley 5/1998, de 18 de diciembre, de Cooperativas de Galicia.  | Artículo 67.   | Artículos 30, 36.1. y 41.1.   |
| Ley 4/1999, de 0 de marzo, de Cooperativas de la Comunidad de Madrid.  | Artículo 60.2.   | Artículos 29.1., 35.1. y 39.1.  |

| Legislación Autonómica   | Principios de democracia económica en las sociedades cooperativas de trabajo asociado            |   |
|--|--|---|
|  | Reinversión de beneficios en la entidad o distribución con arreglo a criterios de participación. | Estructuras de dirección o propiedad basadas en la propiedad de los empleados, los usuarios o las partes interesadas. |
| Ley 8/2006, de 16 de noviembre, de Sociedades Cooperativas, de la Región de Murcia.  | Artículo 80.   | Artículos 36.1., 44.1., 48.1. y 57.2.   |
| Ley 4/2001, de 2 de julio, de Cooperativas de La Rioja   | Artículo 72.   | Artículos 34, 41, 45.1., 47.2. y 48.1.  |
| Decreto Legislativo 2/2015, de 15 de mayo, del Consell, por el que aprueba el texto refundido de la Ley de Cooperativas de la Comunitat Valenciana | Artículo 68.   | Artículos 30, 37.1., 41.1. y 42.  |
| Ley 11/2019, de 20 de diciembre, de Cooperativas de Euskadi.   | Artículo 70.   | Artículos 33. 1., 37.1., 42.1., y 43.3.   |

## ANEXO II. Cumplimiento de principios de democracia económica en las asociaciones que desarrollan actividades económicas en la normativa autonómica

| Legislación Autonómica  | Principios de democracia económica en las asociaciones  |  |
|---|---|--|
|   | Reinversión de beneficios en la entidad o distribución con arreglo a criterios de participación | Estructuras de dirección o propiedad basadas en la propiedad de los empleados, los usuarios o las partes interesadas |
| Ley 4/2006, de 23 de junio, de Asociaciones de Andalucía  | Artículo 2.2.   | Artículos 7.1. y 11.1  |
| Ley 4/2003, de 28 de febrero, de Asociaciones de Canarias   | Artículo 2.2.   | Artículos 3.2., 14.1., 24.1. y 26.2.   |
| Ley 4/2008, de 24 de abril, del libro tercero del Código Civil de Cataluña, relativo a las personas jurídicas | Artículo 321-1.1.   | Artículos 322-1.1. y Art. 322-2.a)   |
| Ley 14/2008, de 18 de noviembre, de Asociaciones de la Comunitat Valenciana                                   | Artículos 10.1. y 10.5.   | Artículo 23.1.   |
| Ley 7/2007, de 22 de junio, de Asociaciones de Euskadi  | Artículos 3.1. y 21.  | Artículo 15.1.1. y 16.1.   |