



**CIRIEC**  
*españa*

**CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social  
y Cooperativa, n° 82, Diciembre 2014, pp. 207-232**

# **El papel de la Economía Social en la contratación pública del Gobierno vasco entre 2010 y 2012**

**Jesús M<sup>a</sup> García Aréjula**  
**Baleren Bakaikoa Azurmendi**  
GEZKI - Universidad del País Vasco

*CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa*  
ISSN edición impresa: 0213-8093. ISSN edición online: 1989-6816.

© 2014 CIRIEC-España

[www.ciriec.es](http://www.ciriec.es)    [www.ciriec-revistaeconomia.es](http://www.ciriec-revistaeconomia.es)

# El papel de la Economía Social en la contratación pública del Gobierno vasco entre 2010 y 2012

Jesús M<sup>a</sup> García Aréjula y Baleren Bakaikoa Azurmendi

## RESUMEN

*La contratación pública constituye una fuente muy importante de la demanda económica de bienes y servicios, especialmente en la Comunidad Autónoma del País Vasco en donde el gobierno autonómico, también llamado la Administración General Autónoma Vasca, desarrolla un papel capital como impulsor de dicha contratación pública. Por otro lado, la Economía Social tiene en ese mismo ámbito geográfico un papel de gran peso en el conjunto de la Economía Vasca, por sus cifras de empleo y aportación al PIB así como por tradición y arraigo social. Cabe preguntarse en tal caso, cuál es el papel que aquélla desempeña en la contratación pública de dicha Administración General Autónoma Vasca, cómo y cuáles son los contratos de los que resulta adjudicataria, qué importes suponen esos contratos para las cuentas públicas y, en definitiva, si su papel de adjudicataria se corresponde con el que desempeña en el conjunto de la Economía Vasca. Del examen de los contratos publicados en el Perfil del Contratante del gobierno vasco, se obtienen datos suficientes para ser la base de un diagnóstico que responde a las preguntas planteadas y evidencia la situación de debilidad de la Economía Social en el campo de la contratación pública vasca.*

**PALABRAS CLAVE:** Contratación Pública, Economía Social, Poderes Adjudicadores, Econometría, Gobierno electrónico, Servicios TIC (Tecnologías de la información y de la comunicación).

**CLAVES ECONLIT:** A130, C190, D730, H570.

**Cómo citar este artículo:** GARCÍA, J.M. & BAKAIKOA, B. (2014): "El papel de la Economía Social en la contratación pública del Gobierno vasco entre 2010 y 2012", *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 82, 207-232.

**Correspondencia:** Jesús M<sup>a</sup> García Aréjula, doctor en Economía Aplicada, ingeniero industrial y miembro del Instituto de Derecho Cooperativo y Economía Social de la Universidad del País Vasco, GEZKI, e-mail: jgarejula@yahoo.com; Baleren Bakaikoa Azurmendi, catedrático del Departamento de Economía Aplicada I de la Universidad del País Vasco y director del Instituto de Derecho Cooperativo y Economía Social de la Universidad del País Vasco, GEZKI.

## **Le rôle de l'économie sociale dans les marchés publics du gouvernement basque entre 2010 et 2012**

**RESUME :** Les marchés publics sont à la source d'une demande économique très importante de biens et de services, notamment dans la Communauté autonome du Pays basque où le gouvernement régional, également appelé Administration générale autonome basque, joue un rôle moteur clé dans ces marchés publics. Par ailleurs, l'économie sociale joue dans ce même territoire géographique un rôle très important pour l'ensemble de l'économie basque, par ses niveaux d'emploi et de contribution au PIB, mais aussi par sa tradition et son enracinement social. Dans ce cas-là, il convient de se demander quel est son rôle dans les marchés publics de cette Administration générale autonome basque, comment et quels sont les contrats qui lui ont été confiés, quels montants représentent ces contrats pour les comptes publics et en définitive, si son rôle d'adjudicataire correspond à celui joué dans l'ensemble de l'économie basque. En examinant les contrats publiés sur le Profil du Contractant du gouvernement basque, nous obtenons suffisamment de données pour établir la base d'un diagnostic répondant aux questions posées et mettant en évidence la situation de fragilité de l'économie sociale dans le domaine des marchés publics basques.

**MOTS CLE :** Marchés publics, Économie sociale, Pouvoirs adjudicateurs, Économétrie, Gouvernement électronique, Services TIC (Technologies de l'Information et de la Communication).

## **The role played by the social economy in public procurement by the basque government between 2010 and 2012**

**ABSTRACT:** Public procurement is a major source of demand for goods and services, especially in the Basque Country region of Spain, where the autonomous government, also called the Basque General Administration, plays a key role as a contracting authority. The social economy also plays a very substantial role in the Basque Economy, not only because of its contribution to employment and GDP but also because of its tradition and social roots. Consequently, it is worth considering the role played by the social economy in public procurement by the Basque General Administration, what kind of contracts it obtains and how they are awarded, the amounts of public money involved in these contracts and, ultimately, whether its role as a public contractor matches the part it plays in the Basque economy as a whole. A review and analysis of contracts awarded by the Basque government published online has yielded sufficient data on which to base a diagnosis that answers these questions and exposes the weakness of the Social Economy in the area of regional government procurement in the Basque Country.

**KEY WORDS:** Public procurement, social economy, contracting authorities, econometrics, e-government, ICT (information and communication technologies) services.

## 1.- Introducción

La contratación pública es la actividad que desarrolla la Administración Pública en el mercado como demandante de los bienes y servicios destinados a atender las necesidades de interés público que no pueden ser satisfechas con los medios propios de dicha Administración. Se trata de una actividad con una importancia considerable en el conjunto de la Economía, cuantificada entre el 14% y el 20% del PIB según las fuentes. A este respecto, algunos autores afirman que las Administraciones Públicas de los países desarrollados destinan, aproximadamente, un 20% del PIB a la compra pública (Comin y Gervasoni, 2009:362). Otros señalan que en la Unión Europea este porcentaje es del 16% (Delegación de Medio Ambiente y Promoción Agropecuaria de la Diputación de Córdoba, 2009:3). El Observatorio de la Contratación Pública cifra esa participación para el 2011 en un 18,5% y otras fuentes mencionan otras cantidades: 16% (Lesmes, 2010a:3), 15% (El Confidencial de 2 de julio de 2013), 14,9% (Diario Interempresas de 1 de julio de 2011), 13% (Redondo, Juliá, Quincoces y Canitrot, 2010:12). En el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco, el propio gobierno vasco cifra en un 14% la participación de la contratación pública en el PIB de la Comunidad Autónoma (Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco, 2011:3).

Por otra parte, existe un amplio consenso acerca de que la contratación pública no es sólo una vía a través de la que las administraciones son provistas de bienes y servicios. También constituye un instrumento por medio del que los poderes públicos ponen en marcha políticas acordes con la promoción de un modelo determinado de Sociedad (Alves, Bernete, Pérez, Gomáriz y Rodríguez, 2010, Bernal, 2008, Gimeno, 2006, Lesmes, 2010b, Martínez, 2009, Medina, 2011, Rodríguez, 2010, Ruiz De Castañeda y Bernal, 2011, Valcárcel, 2011).

La obligación de promover la Economía Social está recogida en el artículo 129-2 de la Constitución Española cuando menciona la promoción efectiva de la participación en la empresa, con una referencia explícita a las cooperativas. En consecuencia, y más teniendo en cuenta las reiteradas manifestaciones que los representantes políticos de todo signo realizan frecuentemente en favor de la Economía Social, cabría esperar una importante presencia de las entidades que pertenecen a ésta como adjudicatarias de contratos públicos. Aunque lo cierto es que no existen datos en los que apoyar una valoración en este sentido. De ahí que resulte de indudable interés profundizar en la cuestión, interés que es aún más evidente en el caso de la Economía Vasca, la que se desarrolla en la Comunidad Autónoma del País Vasco (en adelante CAPV<sup>1</sup>). Y ello debido no sólo a la historia y tradición que este tipo de empresas tienen allí sino también, y de manera muy especial, por el peso que representan en términos de empleo y participación económica y, en definitiva, por la proyección que tienen en la Sociedad Vasca.

1.- Al final del artículo se recoge un listado de acrónimos empleados en este trabajo.

Hasta hace unos años investigar el resultado de las adjudicaciones de los contratos públicos requería un gran esfuerzo. La necesidad de proceder al examen físico de los expedientes de contratación causaba una gran lentitud que se traducían en una inadecuada vigencia de los resultados. Además, el universo poblacional era y sigue siendo muy variable puesto que constantemente se están produciendo contrataciones públicas lo que acentuaba el problema anterior. Sin embargo, las circunstancias han cambiado desde hace unos años y tanto las modernas aplicaciones informáticas como las diversas medidas que actualmente contribuyen a la transparencia de la gestión pública permiten abordar con garantías el conocimiento del papel que juega la Economía Social en calidad de proveedora de bienes y servicios para la Administración Pública.

## 2.- Planteamiento

### 2.1. Metodología y marco de referencia

La investigación realizada se basa en identificar y contabilizar adjudicaciones de contratos públicos a entidades de Economía Social, tanto en número como en importes adjudicados. Se ha desarrollado dentro de los límites definidos por una serie de marcos de referencia:

- Un marco conceptual definido por la Economía Social y por la contratación pública difundida en internet a través de las aplicaciones informáticas derivadas de la normativa legal implantada a partir de 2007.
- Un marco geográfico ceñido a la CAPV.
- Un marco institucional definido por el ámbito de competencia de la Administración General Autónoma Vasca (en adelante, AGAV);
- Un marco temporal definido por los ejercicios presupuestarios del 2010, 2011 y 2012.

#### a) Marco Conceptual

En lo que se refiere a las entidades pertenecientes a la Economía Social, es necesario tener en cuenta las diferentes definiciones de la Economía Social que actualmente coexisten. Desde un punto de vista jurídico, la Ley de Economía Social, Ley 5/2011 de 29 de marzo, ha supuesto un significativo avance en el panorama español al establecer un marco oficial de referencia.

Por coherencia con el marco geográfico e institucional de la investigación, se ha adoptado la definición de Economía Social propuesta desde el Observatorio Vasco de Economía Social (OVES/GEEB). Este Observatorio nació y existe en el seno del Instituto de Derecho Cooperativo y Economía Social GEZKI de la Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea.

**Tabla 1. La Economía Social de acuerdo con la definición del OVES/GEEB**

Subsector de la Economía Social	Sector Institucional	Organización microeconómica
Productores de mercado	Sociedades no financieras	Cooperativas Sociedades laborales Empresas de inserción Centros Especiales de Empleo Sociedades Agrarias de Transformación Cofradías de Pescadores Otros productores de mercado privados (asociaciones, fundaciones y sociedades mercantiles)
	Sociedades financieras	Cooperativas de Crédito Entidades de Previsión Social Voluntaria Sociedades de Garantía Recíproca de entidades de Economía Social
Productores no de mercado	Instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares	Asociaciones de acción social Fundaciones de acción social Otras instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares

FUENTE: OVES/GEEB.

Esta definición es coherente con el concepto científico de Economía Social propuesto desde el Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa (CIRIEC) y que es el que actualmente cuenta con mayor respaldo por ser fruto de un amplio consenso político y científico (Monzón, 2010). Es también aceptado por el Comité Económico y Social Europeo (CESE) al basarse en la definición de Economía Social recogida en un informe encargado por el propio CESE (Monzón y Chaves, 2008). La definición adoptada sigue (Etxezarreta y Morandeira, 2012) los criterios establecidos por el Manual de la Comisión Europea para la elaboración de cuentas satélite de las empresas de la Economía Social y por diversos autores (Barea, 1990, Barea y Monzón, 1995, Chaves y Monzón, 2000).

La definición propuesta desde el OVES/GEEB distingue entre dos subsectores: el *de mercado*, donde operan las entidades más tradicionales, y el *de no mercado*, donde operan organizaciones sin ánimo de lucro, asociaciones y fundaciones la mayoría (Etxezarreta y Morandeira, 2012, Monzón y Chaves, 2008). Dicha definición ha aconsejado distinguir en el transcurso de la investigación entre tres clases de adjudicatarios pertenecientes a la Economía Social:

- Cooperativas (en adelante también denominadas como coops.)
- Sociedades Laborales, tanto Anónimas como Limitadas (en adelante también SSLL.)
- Otras entidades, fundamentalmente Asociaciones, Fundaciones y Centros de Empleo (en adelante Otros).

Si bien los dos primeros grupos aparecen claramente vinculados a la Economía Social, la definición de Economía Social adoptada exige que tanto Asociaciones como Fundaciones persigan una finalidad social para que sean consideradas como pertenecientes a ella. Sin embargo, la información contenida en el Perfil del Contratante no es suficiente para diferenciar este extremo, al menos en la generalidad de los casos. Esto ha aconsejado ampliar el marco de referencia y prescindir de la finalidad como elemento discriminador e incluir a todas las Asociaciones y Fundaciones adjudicatarias en el cálculo de la cuota de participación de la Economía Social, asumiendo que la cuota real de adjudicación a la Economía Social será en realidad igual o menor que dicho cálculo.

En lo que se refiere a las aplicaciones informáticas que permiten difundir en internet los contratos públicos, la Ley 30/2007, de 30 de octubre, Ley de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP), introdujo las figuras del **Perfil del Contratante** y del **Registro de Contratos del Sector Público**. Estas aplicaciones informáticas están destinadas a facilitar, por medio de una ficha informativa *online*, la transparencia de la contratación pública y el acceso a la documentación contenida en los expedientes de contratación así como a la difusión de la tramitación y el resultado final de la misma. Posteriormente, el RDL 3/2011, de 14 de noviembre, publicó el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante TRLCSP) que derogaba la ley del 2007 pero confirmando la operatividad tanto del Perfil del Contratante como del Registro de Contratos.

De esta forma, se simplifica y agiliza enormemente el acceder a los datos, características e importes de las adjudicaciones impulsadas desde la Administración Pública. Hay que señalar que estas aplicaciones no incluyen a la llamada *contratación menor*, aquella que se materializa en expedientes de contratación cuyos importes no superan un importe presupuestado de 18.000 € sin IVA, límite que se eleva hasta 50.000 € para el caso de contratos de Obras. No obstante, esta ausencia de los contratos menores en el análisis que aquí se desarrolla no supone una grave merma en su alcance puesto que la incidencia de estos contratos en el conjunto de los importes adjudicados es mínima debido a los pequeños importes que conllevan, y ello a pesar de ser muy numerosos (Razquin, 2011). Pese a que también hay opiniones positivas acerca de este tipo de contrato (Díaz-Pinto, 2008), no es infrecuente encontrar llamadas de atención sobre el riesgo de deslegalización procedimental que conlleven estos contratos (Candela, 2011, Gimeno, 2008) e incluso se aboga por su sustitución por otro tipo de procedimiento simplificado que permita preservar los principios que han de inspirar la contratación pública (Gimeno, 2010, Moreno, 2009).

### **b) Marcos temporal, geográfico e institucional**

La investigación se ha centrado en la CAPV por la relevancia que la Economía Social tiene en la misma. Al realizarse en 2013, se ha limitado a los ejercicios presupuestarios de 2010, 2011 y 2012 con objeto de que la vigencia de los resultados sea la mayor posible.

En lo que se refiere al marco institucional, la peculiar estructura administrativa de la CAPV hace que las competencias se repartan entre el ejecutivo autónomo, es decir la AGAV, y las tres Diputaciones Forales, cada una con competencia sobre su propio Territorio Histórico, amén de las distintas Administraciones Locales, especialmente las de las tres capitales provinciales (Caño, 1997, Castells, 1986, Corcuera, 1991, Elícegui, 1991).

Los contratos públicos se apoyan en la ejecución presupuestaria de los capítulos 2 y 6 de los presupuestos públicos, así denominados de acuerdo con la clasificación económica de dichos presupuestos (Albi, González y López, 1998, De Juan, 1989, Jiménez, 1994, Mallado, Lucuix y Franco, 2004). Estos dos capítulos corresponden a los gastos corrientes y a las inversiones reales respectivamente y resulta razonable asumir que el peso relativo de la contratación impulsada desde las diferentes instituciones públicas se corresponde con el peso relativo de la suma de sus capítulos 2 y 6 presupuestados. La consulta de estos presupuestos permite constatar que esta suma se acerca a los dieciséis mil millones de euros anuales para el conjunto de los tres niveles de la Administración Pública citados, AGAV, Diputaciones y Ayuntamientos (computando en esa suma sólo los presupuestos de las tres capitales de provincia, Bilbao, Vitoria-Gasteiz y Donostia-San Sebastián). Esta cifra se reparte entre un 71,32% correspondiente a la AGAV, un 16,71% correspondiente al conjunto de las tres Diputaciones Forales y un 11,96% correspondiente a las tres capitales provinciales.

A la vista de estos porcentajes, la investigación se ha centrado en los resultados proporcionados por el Perfil de la AGAV al considerarlo suficientemente representativo del estado general de la contratación pública en la CAPV.

## **2.2. Información contenida en el Perfil del Contratante de la AGAV**

El Perfil del Contratante del gobierno vasco consta en realidad de dos aplicaciones que proporcionan acceso a la información de los expedientes de contratación desde la fecha de entrada en funcionamiento de este Perfil, a finales de 2008. Los expedientes publicitados antes de octubre de 2010 son accesibles a través de una búsqueda histórica de expedientes mientras que los posteriores a dicha fecha lo son por medio de la versión actual del buscador incluido en la aplicación informática *online*. Por su parte, el Registro Vasco de Contratos es de más reciente creación y remite al Perfil del Contratante para los detalles del expediente, limitándose a dar cuenta de los contratos celebrados. Por ello, la información procedente de este Registro Vasco de Contratos se ha utilizado más bien como comprobación y como complemento a la información extraída del Perfil del Contratante, que es en definitiva la fuente más detallada y completa de información.



La información del Perfil del Contratante de la AGAV es suficiente para identificar censalmente a los adjudicatarios y para cuantificar los importes adjudicados, salvo que existan errores u omisiones. Es posible por lo tanto calcular el porcentaje de expedientes adjudicados a entidades de Economía Social así como los importes adjudicados en estos expedientes. Por comparación de estos datos con los correspondientes al conjunto de las adjudicaciones, se puede cuantificar la participación de dichas entidades de Economía Social en el conjunto de la contratación pública impulsada desde la AGAV. El Perfil del Contratante de la AGAV permite conocer para cada expediente publicado:

- Codificación alfanumérica del expediente.
- Entidades o Departamentos de la Administración impulsores y tramitadores de la contratación así como el Órgano de contratación correspondiente.
- Importes presupuestado y adjudicado.
- Tipo de tramitación y procedimiento de adjudicación.
- Objeto contractual, naturaleza de la prestación y tipo de contrato de acuerdo a la naturaleza de la prestación: obras, suministros, etc.
- Pliegos de contratación y resoluciones de adjudicación.
- Otros detalles de la contratación tales como número de prórrogas, código CPV<sup>2</sup>, datos de contacto, duración del contrato y número de prórrogas, fechas de publicación en Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) o en Boletines Oficiales, etc.

En cada expediente figura un Departamento de la AGAV como el impulsor de la contratación. Este Departamento es el que aporta los recursos financieros necesarios para la contratación, es decir es el que pone a disposición del expediente el necesario *crédito autorizado* y que es uno de los diferentes tipos de crédito empleados en la tramitación de expedientes de contratación (García y Salinas, 1994, Pascual, 1991).

Este crédito autorizado se corresponde con el importe presupuestado para la ejecución del contrato y puede ser igual o menor que el importe finalmente adjudicado. A su vez, este importe adjudicado es el que marca verdaderamente la magnitud de la contratación pública y por eso la participación de la Economía Social se ha calculado preferentemente sobre la base de dicha magnitud comparando importes adjudicados a entidades de Economía Social con el total de importes adjudicados en el conjunto de los expedientes analizados.

2.- El código CPV, al igual que otros códigos como el CPA-2008, son consecuencia de distintas clasificaciones indicadas en documentos legales, la primera contenida en el Reglamento de la Comisión Europea (CE) n° 213/2008, de 28 de noviembre de 2007 (DOUE de 15 de marzo de 2008) y la segunda, contenida en el Reglamento de la Comisión Europea (CE) n° 451/2008, de 23 de abril de 2008 (DOUE de 4 de junio de 2008).

**Tabla 2. Tipología de expedientes publicados en el Perfil del Contratante de la AGAV**

Por la naturaleza del objeto contractual	Por el tipo de procedimiento de tramitación empleado
Servicios	Abierto
Suministros	Restringido
Obras	Negociado (en sus dos variantes, con y sin publicidad)
Gestión de Servicios Públicos	Diálogo Competitivo
Concesión de Obra Pública	Concurso de proyectos
Administrativo especiales	
Mixtos	
Privados	
Colaboración entre Sector Público y Sector Privado	

FUENTE: Elaboración propia.

El Perfil del Contratante clasifica los expedientes en distintos tipos de contrato en función de la naturaleza del objeto a contratar, bienes o servicios, de acuerdo con la tipología recogida en la LCSP, que es la misma que se encuentra en el vigente TRLCSP. Conforme a lo allí dispuesto, los contratos pueden ser de distintos tipos, según se indica en la Tabla 2.

Los contratos de Servicios, de Suministros, de Obras y de Gestión de Servicios Públicos<sup>3</sup> son los más importantes en cuanto a número de licitaciones e importes adjudicados por la AGAV, como se verá más adelante, y en especial los tres primeros. Concretamente, y en lo que se refiere a los importes adjudicados, la supremacía de los contratos de Obras es absoluta. Por el contrario, la ventaja en lo que se refiere al número de licitaciones es claramente de los contratos de Servicios y de Suministros.

De los tipos de procedimiento mencionados en la Tabla 2, el *Abierto* y el *Restringido* tienen carácter ordinario y por lo tanto son aplicables a cualquier clase de expediente, careciendo de límites en lo tocante a importes de licitación. Se diferencian, dicho de forma muy simplificada, en que en el procedimiento *Abierto*, cualquier posible proveedor puede presentar su oferta siempre que cumpla con los requisitos de solvencia técnica y económica que se señalen en el expediente (Fernández, 2008, Rodríguez, 2010) mientras que en el procedimiento *Restringido* se selecciona previamente a los proveedores que pueden proponer ofertas sobre la base de unos criterios forzosamente relacionados con el objeto contractual y que han de ser diferentes de lo exigido en materia de solvencia (Rodríguez, 2010).

3.- El empleo de las mayúsculas en este caso tiene por objeto indicar que se está haciendo referencia a los tipos de contrato y no a los conceptos usuales de lo que es un servicio, un suministro, etc. Lo mismo ocurre con los procedimientos de tramitación que, además, figuran en *itálica*.

El procedimiento *Negociado*, por el contrario, tiene carácter excepcional y su utilización sólo es posible en aquellos supuestos recogidos tanto en la LCSP como en el TRLCSP (Fernández, 2008, Rodríguez, 2010). Al igual que lo que ocurre con los *contratos menores*, algunos autores señalan el riesgo que supone el uso abusivo de este tipo de contrato a pesar de que el procedimiento *Negociado* tiene casi siempre limitadas las cantidades a licitar. Tan sólo requiere contactar con un número mínimo de proveedores con los que se entabla un proceso de negociación (Blanco, 2011, Rodríguez, 2010, Pérez y Rodríguez, 2013, Yáñez, 2013), proceso que desemboca en la adjudicación motivada del contrato a la propuesta más ventajosa. La selección de los proveedores a contactar debe hacerse también mediante criterios elegidos según la pauta aplicable en el procedimiento *Restringido* (Moreno y Pleite, 2009), es decir atendiendo a su relación con el objeto contractual. Esta simplificación administrativa del procedimiento lo convierte en uno de los más empleados por la Administración Pública hasta el punto que no son pocas las opiniones que hablan de abuso en su utilización (Gimeno, 2010, Moreno, 2004).

Finalmente, el *Diálogo Competitivo* (Fernández, 2008, Parada, 2010) y el *Concurso de proyectos* (Fernández, 2008, Jiménez, 2008, Moreno, 2011, Rodríguez, 2010) son dos nuevos tipos de procedimiento introducidos en el TRLCSP, junto con una serie de medidas destinadas a racionalizar la contratación pública. El uso de ambos está aún poco extendido y no se pueden aplicar con carácter general.

Los Pliegos son parte de la documentación del expediente que se hace pública a efectos de que los licitadores potenciales conozcan la materia y detalles del contrato de forma que puedan presentar sus proposiciones con respeto a los principios que rigen la contratación pública y que son libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos (Rodríguez, 2010). Estos Pliegos son básicamente de dos tipos: los *Pliegos de Cláusulas Administrativas* y los *Pliegos Técnicos* (Hernández-Lahoz, 2009) y ambos pueden ser de carácter general o particular (Parada, 2010). Su interés para la investigación radica en el hecho de que en ellos se explicita el importe licitado, el tipo de contrato y el procedimiento de tramitación seguido.

La *Resolución de Adjudicación* es otro documento habitual en el Perfil del Contratante y que resulta de gran importancia para la investigación puesto que en ella se explicita cuál es el importe de adjudicación y quién o quiénes son los adjudicatarios. Esto último permite afirmar si el expediente ha sido, en todo o en parte, adjudicado a una entidad de Economía Social y, en el caso de adjudicarse por lotes, el importe adjudicado a cada uno. La LCSP preveía dos tipos de *Resolución de Adjudicación*, *Provisional* y *Definitiva*, dualidad que desapareció en el TRLCSP, pero que obviamente está presente en los expedientes analizados que fueron publicados en fecha anterior a la entrada en vigor del RDL del 2011.

## 2.3. Variables de análisis empleadas

La LCSP y el TRLCSP proponen al investigador posibles soluciones para permitir una disección del conjunto de las contrataciones sobre la base de la tipología contenida en el texto legal:

- Por tipos de procedimiento de tramitación.
- Por importes adjudicados<sup>4</sup>.
- Por tipos de contrato.

No se trata de variables estrictamente independientes entre sí puesto que los procedimientos de tramitación conllevan límites en los importes a adjudicar que pueden a su vez depender del tipo de contrato.

Con respecto a la utilidad que puede derivarse del empleo de los criterios identificados, la pertinencia del análisis basado en los tipos de procedimiento es clara por la posible utilización instrumental de la contratación pública dado el grado de discrecionalidad que existe en este terreno por parte de la Administración Pública, siempre dentro de los límites establecidos y de acuerdo con el servicio del interés público. Por el contrario, el tipo de contrato viene marcado por la naturaleza de la necesidad pública a satisfacer y su empleo como variable de análisis no tiene esa lectura instrumental pero sí permite mejorar el grado de conocimiento de la presencia de la Economía Social en los contratos públicos. Algo similar ocurre con los importes puesto que éstos vendrán marcados por el alcance de la intervención pública y por los precios del mercado.

## **3.- Resultados basados en el perfil de la administración general autónoma vasca**

### 3.1. Resultado de la contabilización censal de los expedientes publicados entre 2010 y 2012

Se han identificado 2.136 expedientes de contratación de los que sólo 231 han sido adjudicados a entidades de Economía Social, lo que supone un 10,81% del conjunto analizado. Estas 231 adjudicaciones a la Economía Social se reparten en 102 a cooperativas, 16 a sociedades laborales y 115 al grupo denominado "Otros" que agrupa a Asociaciones, Fundaciones y Centros de Empleo.

*4.- En realidad, la ley habla más bien de importes presupuestados y a ese parámetro se refiere para establecer las limitaciones inherentes a los tipos de procedimiento. Pero teniendo en cuenta que, tal y como se ha dicho antes, el volumen real de la contratación viene dado por los importes adjudicados, se ha considerado más adecuado analizar la presencia de la Economía Social sobre la base de éstos y no de los primeros.*

**Tabla 3. Importes adjudicados en función de la tipología de entidades de Economía Social y tipos de procedimiento de tramitación**

	Tipos de procedimiento	Número de expedientes tramitados	Importe ACUMULADO	% sobre Totales Parciales	% sobre Total GLOBAL	% sobre Total E.S.
2.136 adjudicaciones a nivel GLOBAL	Abierto	912	2.331.838.846,59	85,83%		
	Negociado	1.120	181.281.554,39	6,67%		
	Restringido	103	203.740.353,36	7,50%		
	Otros	1	58.528,00	0,002%		
	TOTAL GLOBAL	2.136	2.716.919.282,34	100%	100,00%	
231 Adjudicaciones a la Economía Social (*)	Abierto	74	53.647.729,43	52,56%		
	Negociado	152	47.231.885,34	46,28%		
	Restringido	5	1.180.392,89	1,16%		
	TOTAL E.S.	231	102.060.007,65	100%	3,76%	100,00%
102 Adjudicaciones a cooperativas	Abierto	38	43.341.843,74	90,66%		
	Negociado	63	4.288.141,38	8,97%		
	Restringido	1	179.360,00	0,38%		
	TOTAL Cooperativas	102	47.809.345,12	100,00%	1,76%	46,84%
16 Adjudicaciones a sociedades laborales (SLL y SAL).	Abierto	8	1.390.347,40	82,17%		
	Negociado	8	301.608,55	17,83%		
	Restringido	-	-	-		
	TOTAL SSSL.	16	1.691.955,95	100,00%	0,06%	1,66%
115 Adjudicaciones a OTROS	Abierto	29	8.915.538,29	16,96%		
	Negociado	82	42.642.135,41	81,13%		
	Restringido	4	1.001.032,89	1,90%		
	TOTAL OTROS	115	52.558.706,58	100,00%	1,93%	51,50%

(\*): Obsérvese que sumadas las tres categorías de la Economía Social, el número de expedientes adjudicados es de 233 y no 231. Esto es debido a que dos expedientes fueron adjudicados por lotes tanto a cooperativas como a Otros, lo que supone 231 expedientes adjudicados pero 233 adjudicaciones efectivas.

FUENTE: Elaboración propia.

Estos 2.136 expedientes suponen unas adjudicaciones por valor de 2.716.919.282,34 € de los que sólo 102.060.007,65 € se reparten entre los tres grupos de entidades de Economía Social con arreglo a lo indicado en la Tabla 3. En esta misma tabla se indica también el desglose según el procedimiento de tramitación seguido en los expedientes así como los porcentajes que representan los diferentes importes adjudicados sobre el importe global antes citado de más de dos mil setecientos millones de euros. También sobre el importe total adjudicado a la Economía Social, que es, como se ha indicado antes, de algo más de ciento dos millones de euros, un 3,76% de aquél. Este 3,76% se reparte en un 1,76% para las adjudicaciones a favor de cooperativas, un 0,06% para las SSSL y un 1,93% para las entidades agrupadas bajo la denominación de Otros.

### 3.2. Valoración de los resultados en función del procedimiento de contratación

Los importes adjudicados según el procedimiento de tramitación empleado indican que el procedimiento *Abierto* supone el 85,83% de los más dos mil setecientos millones de euros de importes adjudicados en el conjunto de los 2.136 expedientes. Sin embargo, en las 102 adjudicaciones a favor de entidades de Economía Social, este procedimiento supone sólo el 52,56% de los importes, cediendo terreno frente al procedimiento *Negociado* que, de representar el 6,67% de los importes a nivel global, pasa a ser el 46,28% de los más de ciento dos millones adjudicados a entidades de Economía Social. Esto es debido fundamentalmente a adjudicaciones a favor de las entidades agrupadas en la categoría de Otros, en donde se acumula el 90,28% de los importes adjudicados a la Economía Social por el procedimiento *Negociado*, casi cuarenta y tres de los poco más de cuarenta y siete millones adjudicados.

En el análisis, se ha podido identificar tres expedientes singulares cuyos importes explican esta circunstancia. Estos tres expedientes tienen por objeto la prestación de diversos servicios hospitalarios y supusieron la adjudicación por procedimiento *Negociado* de 11.941.844,00 €, de 10.368.992,00 € y de 12.910.611,00 €, respectivamente. La Tabla 4 muestra las características de estos tres expedientes y su influencia en el conjunto de los importes adjudicados:

**Tabla 4. Importes adjudicados en los 3 expedientes especiales y su influencia porcentual sobre las adjudicaciones en general**

Tipo de contrato del Expediente	Procedimiento	Importe	% sobre procedimientos negociados en Otros	% sobre procedimientos negociados a toda la ES
Gestión de Servicios Públicos	Negociado	11.941.844,00		
Gestión de Servicios Públicos	Negociado	10.368.992,00		
Gestión de Servicios Públicos	Negociado	12.910.611,00		
Total adjudicado en los 3 expedientes		35.221.447,00	82,60%	<b>74,57%</b>
Total adjudicado a Otros por procedimiento negociado		42.642.135,41	100%	<b>90,28%</b>
Total adjudicado a E.S. en 231 expedientes por procedimiento negociado		47.231.885,34		100%

FUENTE: Elaboración propia.

Es muy clara la influencia de estos tres expedientes en el auge del procedimiento *Negociado* en la Economía Social puesto que representan el 74,57% del total adjudicado por este procedimiento al conjunto de entidades de Economía Social y el 82,60% del total adjudicado por el mismo procedimiento a las entidades bajo la denominación de Otros.

Este mismo análisis detallado ha revelado también la existencia de un cuarto expediente de gran importe adjudicado a la Economía Social, pero éste tramitado por procedimiento *Abierto* y adjudicado a una cooperativa, por importe de 31.569.856,98 €, un 58,85% de todo el importe adjudicado a la Economía Social por procedimiento *Abierto* y un 30,93% del total de más de ciento dos millones adjudicado a la Economía Social por cualquier procedimiento. Más adelante se hacen varias referencias a este cuarto expediente así como a los tres anteriores.

La Tabla 7 que se muestra más adelante permite visualizar que la participación de la Economía Social en la contratación pública analizada sin tener en cuenta los cuatro expedientes mencionados se reduciría a un 1,33 % (35,27 millones de euros sobre los algo más de dos mil seiscientos cincuenta millones adjudicados), es decir un 35,39% de la ya exigua cuota del 3,76% inicialmente mostrada en la Tabla 3. Esta circunstancia ha aconsejado analizar también la concentración de las adjudicaciones a la Economía Social.

### 3.3. La concentración de las adjudicaciones a la Economía Social

Un análisis detallado revela que 17 de las 231 adjudicaciones a la Economía Social, es decir un 7,36%, suponen el 80,27% de los más de ciento dos millones de euros adjudicados en su conjunto a la Economía Social. Se precisa acumular las adjudicaciones de 58 expedientes para rebasar la barrera del 90%, un 25,11% del total de los 231 expedientes que han sido objeto de análisis. Ítem más, los cuatro expedientes singulares antes mencionados, los tres expedientes tramitados por procedimiento *Negociado* que han sido objeto de la Tabla 4 más el cuarto adjudicado por procedimiento *Abierto* y mencionado a continuación de dicha tabla, suponen ellos solos el 65,44% de esa cantidad.

Analizando la concentración de adjudicaciones para cada una de las tres categorías en las que se han agrupado las entidades de Economía Social, y comenzando por las cooperativas, una sola adjudicación conlleva el 66,03% del total de casi cuarenta y ocho millones de euros adjudicados en 102 expedientes. Las primeras 6 adjudicaciones, el 5,88% del total de 102, concentran el 80,06% de los importes adjudicados y se llega al 90,28% con 24 expedientes, un 23,53% del total.

En cuanto a las sociedades laborales, lo escaso de sus 16 adjudicaciones aconseja contemplar con reserva los resultados. Aún así, y con objeto de completar la descripción de la concentración de expedientes, decir que 2 expedientes (el 12,05% del total de 16), suponen el 60,05% del millón setecientos mil euros adjudicados, llegando al 81,08% en los 7 primeros expedientes (un 43,75% del total de 16), y al 89,95% con 10 (el 62,50% del total de 16).

Finalmente, las entidades agrupadas bajo la denominación de Otros han supuesto 115 adjudicaciones de las que las 3 primeras, un 2,61%, suman el 67,01% del total de más de cincuenta y dos millones de euros adjudicado a la categoría. El 80,43% se alcanza con 9 expedientes, el 7,83% de los 115 citados, y se llega al 90,12% con 30 expedientes, el 26,09% de esos mismos 115.

### Tabla 5. Concentración de los de importes adjudicados a la Economía Social

% aproximado del importe adjudicado	Conjunto de la E.S.	Coops.	SSLL.	Otros
c.a. 65%	1,73%	0,98%	18,75%	2,61%
c.a. 80%	7,36%	5,88%	43,75%	7,83%
c.a. 90%	25,11%	22,55%	62,50%	26,09%

FUENTE: Elaboración propia.

### 3.4. Valoración de los resultados en función de los importes adjudicados

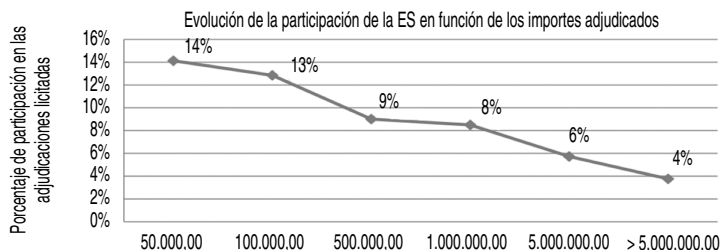
También resulta de interés visualizar cómo evoluciona la participación de la Economía Social en función del incremento de los importes adjudicados:

### Tabla 6. Participación de la Economía Social por importes adjudicados

	Importes adjudicados acumulados de menos de:									
	50.000,00		100.000,00		500.000,00		1.000.000,00		5.000.000,00	
GLOBAL	16.525.786,90	100%	63.497.612,10	100%	213.710.230,78	100%	298.947.211,86	100%	578.933.186,11	100%
Economía Social	2.334.580,65	14,13%	8.157.292,50	12,85%	19.252.577,82	9,01%	25.396.228,02	8,50%	33.151.228,02	5,73%
Coops.	1.204.015,71	7,29%	3.507.677,03	5,52%	9.027.639,49	4,22%	11.924.488,14	3,99%	16.239.488,14	2,81%
SSLL.	195.075,44	1,18%	651.998,95	1,03%	796.810,95	0,37%	1.667.955,95	0,56%	1.667.955,95	0,29%
Otros	935.489,50	5,66%	3.997.616,52	6,30%	9.428.127,38	4,41%	11.803.783,93	3,95%	15.243.783,93	2,63%

FUENTE: Elaboración propia.

### Gráfico 1. Importes acumulados de las adjudicaciones a favor de la Economía Social



FUENTE: Elaboración propia.



En el eje de abscisas se representa el límite superior de los importes adjudicados y en el de ordenadas el porcentaje de importes adjudicados a favor de las cooperativas en el conjunto de las 2.136 adjudicaciones analizadas. Cuando los expedientes se adjudican por menos de cincuenta mil euros, la cuota de la Economía Social se sitúa en un 14,13%. Aquellos expedientes cuya adjudicación conlleva importes por menos de cien mil euros pero de cincuenta mil euros o más, reduce la cuota hasta un 12,85%.

### 3.5. Valoración de los resultados en función del tipo de contrato

También es posible analizar el conjunto de los expedientes con arreglo a otro criterio, el del tipo de contrato. La Tabla 7 muestra cómo se distribuye el conjunto de expedientes analizados de acuerdo con este criterio.

**Tabla 7. Número de adjudicaciones e importes adjudicados por tipo de contrato**

Tipo de contrato	2.136 Adjudicaciones a nivel Global				231 Adjudicaciones a la ES			
	Nº	%	Importes adjud.	%	Nº	%	Importes adjud.	%
Servicios	1.423	66,62%	661.350.249,87	24,34%	186	80,52%	24.593.894,07	24,10%
Suministros	448	20,97%	271.521.701,49	9,99%	27	11,69%	35.619.438,79	34,90%
Obras	226	10,58%	1.702.218.260,20	62,65%	2	0,87%	106.548,54	0,10%
Gestión Servicios Públicos	35	1,64%	79.412.211,43	2,92%	13	5,63%	41.123.265,90	40,29%
Otros	4	0,19%	2.416.860,35	0,09%	3	1,30%	616.860,35	0,60%
<b>TOTAL</b>	<b>2.136</b>	<b>100,00%</b>	<b>2.716.919.282,34</b>	<b>100,00%</b>	<b>231</b>	<b>100,00%</b>	<b>102.060.007,65</b>	<b>100,00%</b>

FUENTE: Elaboración propia.

La Tabla 7 se puede modificar para eliminar el efecto de los cuatro expedientes extraordinarios varias veces mencionados que, si bien en número son irrelevantes, no ocurre lo mismo en relación a los importes adjudicados.

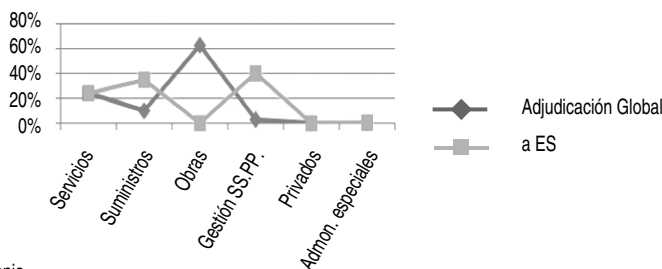
**Tabla 8. Número de adjudicaciones e importes adjudicados por tipo de contrato descontados los cuatro expedientes extraordinarios**

Tipo de contrato	2.132 Adjudicaciones a nivel Global				227 Adjudicaciones a la ES			
	Nº	%	Importes adjud.	%	Nº	%	Importes adjud.	%
Servicios	1.423	66,74%	661.350.249,87	24,96%	186	81,94%	24.593.894,07	69,73%
Suministros	447	20,97%	239.951.843,51	9,05%	26	11,45%	4.049.581,81	11,48%
Obras	226	10,60%	1.702.218.260,20	64,23%	2	0,88%	106.548,54	0,30%
Gestión Servicios Públicos	32	1,50%	44.190.764,43	1,67%	10	4,41%	5.901.818,90	16,73%
Otros	4	0,19%	2.416.860,35	0,09%	3	1,32%	616.860,35	1,75%
<b>TOTAL</b>	<b>2.132</b>	<b>100,00%</b>	<b>2.650.127.978,36</b>	<b>100,00%</b>	<b>227</b>	<b>100,00%</b>	<b>35.268.703,67</b>	<b>100,00%</b>

FUENTE: Elaboración propia.

En la Tabla 7 se aprecia la importancia que revisten los expedientes destinados a Obras en el volumen global de importes adjudicados, un 62,65% de éstos, y lo escaso de la presencia de la Economía Social en las adjudicaciones de los mismos puesto que sólo supone el 0,1% de sus importes adjudicados. En este caso, los expedientes extraordinarios no tienen apenas influencia, tal y como se aprecia en la Tabla 8.

**Gráfico 2. Gráfico de importes adjudicados 2010-2012 por tipo de contrato**



FUENTE: Elaboración propia.

Cabe preguntarse acerca de cómo varía el panorama si no se tienen en cuenta estos expedientes de Obras.

**Tabla 9. Número de adjudicaciones e importes adjudicados por tipos de contratos distintos al de Obras**

Tipo de contrato	2.136 Adjudicaciones a nivel Global				231 Adjudicaciones a la ES			
	Nº	%	Importes adjud.	%	Nº	%	Importes adjud.	%
Servicios	1.423	74,50%	661.350.249,87	65,18%	186	81,22%	24.593.894,07	24,12%
Suministros	448	23,46%	271.521.701,49	26,76%	27	11,79%	35.619.438,79	34,94%
<b>Obras</b>								
Gestión Servicios Públicos	35	1,83%	79.412.211,43	7,83%	13	5,68%	41.123.265,90	40,34%
Otros	4	0,21%	2.416.860,35	0,24%	3	1,31%	616.860,35	0,61%
<b>TOTAL</b>	<b>1.910</b>	<b>100,00%</b>	<b>1.014.701.023,14</b>	<b>100,00%</b>	<b>229</b>	<b>100,00%</b>	<b>101.953.459,11</b>	<b>100,00%</b>

FUENTE: Elaboración propia.

## 4.- Conclusiones

### *a) Escasa presencia de la Economía Social en la contratación pública de la AGAV*

El resultado fundamental de la investigación es que, según los datos obtenidos, la Economía Social resulta adjudicataria del 3,76% de los importes adjudicados en la contratación pública de la AGAV (Tabla 3), porcentaje que desciende incluso hasta el 1,33% (Tabla 8) si no se tienen en cuenta los efectos de cuatro expedientes concretos que, por lo elevado de los importes adjudicados, pueden distorsionar la imagen de conjunto. Además, y dentro de lo reducido de la presencia de la Economía Social en la contratación analizada, la participación de las sociedades laborales es llamativa por lo reducida, con una cuota a nivel global de un 0,06% de los importes adjudicados (Tabla 3).

**Tabla 10. Aportación de cooperativas y SLL al PIB de la CAPV**

	2002	2004	2006	2008	2010
<b>Sector primario</b>	0,80%	N/D	N/D	N/D	N/D
<b>Industria</b>	11,30%	10,90%	10,70%	9,30%	10,00%
<b>Construcción</b>	2,10%	1,60%	1,60%	1,30%	1,50%
<b>Servicios</b>	3,20%	3,00%	3,30%	3,20%	3,30%
<b>TOTAL</b>	5,80%	5,10%	5,30%	4,30%	4,80%

FUENTE: OVES / GEEB (Informes de situación de la Economía Social Vasca 2010, página 39, y 2011, página 33).

La propia AGAV indica en un informe (Departamento de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco, 2012:14) que en el ejercicio 2010, el peso relativo mutuo de la aportación al VAB de la CAPV de cooperativas y sociedades laborales fue del 87,71% y 12,29% respectivamente. Trasladando estos porcentajes al dato del 4,80% de aportación de cooperativas y sociedades laborales al PIB (Tabla 10), dato refrendado además por la propia AGAV en ese mismo informe ya citado, la aportación de las sociedades laborales al PIB se situaría aproximadamente en un 0,59%, cantidad que decuplica la antes mencionada para la participación de las sociedades laborales en la contratación pública de la AGAV que se ha analizado.

Sumando ese 0,06% al 1,76% del de las cooperativas (Tabla 3), entre ambos tipos societarios suman el 1,82% de los más de dos mil setecientos millones adjudicados a nivel global, lo que es llamativo si se compara con el mencionado 4,80% de la aportación conjunta de ambos tipos societarios al PIB. Si además se prescindiese de las adjudicaciones de los cuatro expedientes especiales ya mencionados el papel que los resultados obtenidos otorgan a la Economía Social como adjudicataria bien puede calificarse directamente como marginal. El empleo de procedimientos de tramitación como el *Restringido* o el *Negociado*, que sí permiten la selección de empresas en función de sus características, siempre que dicha selección se haga sobre la base de criterios relacionados con el objeto del contrato, podría resultar beneficiosa para la Economía Social siempre que se introdujesen aspectos o consideraciones sociales en los objetos contractuales que permitiesen una valoración positiva de los principios que inspiran a las entidades de Economía Social.

*b) Mayor peso relativo de Asociaciones y Fundaciones frente a cooperativas y sociedades laborales*

La participación de Asociaciones y Fundaciones en el PIB de la CAPV puede estimarse en un 16,76% de la que se asigna al conjunto de cooperativas y sociedades laborales (Departamento de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco, 2012:123). Este porcentaje equivale a un 0,80% de dicho PIB aproximadamente. Comparando este porcentaje con el 1,93% (Tabla 3) que supone la cuota de participación de estas entidades en las adjudicaciones analizadas, se observa que en este caso la presencia de estas entidades en la contratación pública supera el duplo de su participación en el PIB de la CAPV. Esto pudiera ser debido al hecho de que estas entidades canalizan una parte importante de la acción social de la AGAV, argumento que se refuerza si se tiene en cuenta la naturaleza de los contratos citados en la Tabla 4. En todo caso, esta abundante presencia de Asociaciones y Fundaciones en la contratación administrativa analizada pone aún más de relieve lo escaso de la presencia de cooperativas y sociedades laborales.

*c) Influencia del sector de la Construcción en la cuota de participación de la Economía Social*

Los mayores importes relacionados con la contratación pública de la AGAV se adjudican con cargo a expedientes de Obras y se ha constatado una muy baja presencia de adjudicaciones a la Economía Social en este tipo de contratos (Tabla 7). La combinación de ambas circunstancias (Gráfico 2) parece

ejercer, al menos en principio, una gran influencia en los bajos porcentajes mencionados en los apartados anteriores.

Si se reexaminan los 2.136 expedientes que dan origen a la Tabla 7 sin tener en cuenta los expedientes de Obras (Tabla 9), la participación de la Economía Social en la contratación pública de la AGAV asciende del 3,76% inicial al 10,05%.

Además, como no hay adjudicaciones de contratos de Obras al grupo de entidades que conforman el grupo llamado "Otros", los porcentajes corresponden únicamente a adjudicaciones a favor de cooperativas y sociedades laborales y ese 10,05% se compararía directamente con los datos de la Tabla 10 que, no obstante, habría que corregir para eliminar la actividad del sector de la Construcción. En 2010, el PIB de la CAPV fue de unos 65.120 millones de euros, de los que la Construcción supuso aproximadamente un 8,85% (Observatorio Vasco de la Vivienda, 2011:8). Con este dato, el 4,80% de aportación de cooperativas y sociedades laborales a dicho PIB (Tabla 10) se resituaría entorno a un 3,35%, porcentaje muy por debajo del 10,05% antes citado. Esta comparación podría llevar en principio a concluir que la causa de la baja presencia de la Economía Social en la contratación analizada se relaciona, efectivamente, con un problema de competitividad o simplemente de presencia en el sector de la Construcción. Pero hay más factores a considerar.

Hay que tener también en cuenta que del total de los 2.136 expedientes analizados, 180 se adjudicaron por más de un millón de euros (sumando entre los 180 la cifra de 2.414.972.070,47 € adjudicados); y que sólo 71 de ellos fueron contratos de Obras (por importe de 1.658.588.919,62 €). Por lo tanto hay 109 expedientes adjudicados por más de un millón de euros que suponen una adjudicación conjunta de 756.383.150,85 €, diferencia de las dos cantidades citadas, y que no son contratos de Obras. De estos 109 expedientes, sólo 7 de ellos<sup>5</sup> conllevan adjudicaciones a la Economía Social, por importe de 74.546.303,98 €. Si se prescinde de los más de setenta millones adjudicados en los cuatro expedientes especiales (Tabla 4), la participación de la Economía Social desciende hasta un 0,06%, algo más de cuatro millones de los antes citados setecientos cincuenta y seis millones, una vez deducidos de la base de cálculo los setenta millones de los cuatro expedientes.

Parecería de esta forma que lo que realmente limita la participación de la Economía Social en la contratación analizada no es tanto el tipo de contrato como lo elevado de los importes adjudicados. El hecho de que los contratos de Obras adjudiquen importes elevados podría crear, según este razonamiento, un cierto equívoco fruto más de un reflejo que de una relación indirecta.

*5.- 4 expedientes de Gestión de Servicios Públicos (entre ellos tres de los cuatro expedientes extraordinarios citados varias veces), 2 expedientes de Servicios y 1 expediente de Suministros (el cuarto de los extraordinarios).*

*d) Influencia de los importes licitados en las adjudicaciones a la Economía Social*

La Tabla 6 y el Gráfico 1 evidencian que conforme crecen los importes adjudicados, menor resulta la probabilidad de que los expedientes se adjudiquen a una entidad de Economía Social. Estos datos se compadecen con la ausencia de adjudicaciones a favor de ésta en los contratos de Obras ya que es el tipo de contrato que mayores importes supone (Tabla 7).

La información contenida en el Perfil del Contratante no permite pronunciarse acerca de hasta qué punto los importes de licitación elevados suponen una barrera para la Economía Social y que las entidades que pertenecen a ella sean reticentes a presentar ofertas o perciban dificultades especiales en el caso de estos expedientes. Muy rara vez se recogen las ofertas presentadas y no seleccionadas entre la documentación publicada en el Perfil del Contratante. Pero lo cierto es que esa posibilidad coincide con las conclusiones contenidas en el informe de la Comisión Europea emitido en septiembre de 2010 titulado *Evaluation of SMEs' access to public procurement markets in the EU*. En él se afirma que, pese a que las PYMEs son adjudicatarias de entre el 58% y el 61% de las licitaciones, esto supone apenas un 31% a 38% de los importes adjudicados (Op.cit., pág.114) y aboga por el incremento de la presencia de estas empresas en la contratación pública (Op.cit., pág.115). Y es que las entidades de Economía Social en la CAPV son muy mayoritariamente PYMEs.

Admitir esta hipótesis podría llevar a considerar la licitación por lotes como medida destinada a favorecer la presencia de la Economía Social en las adjudicaciones de los expedientes puesto que licitar por lotes supone repartir las adjudicaciones en varios importes y por lo tanto reducirlos. En ese mismo informe de la Comisión Europea también se aconseja el uso de la licitación por lotes como medida de fomento de las adjudicaciones a PYMEs.

*e) Riesgo por concentración de los importes adjudicados a la Economía Social*

Otra característica de las adjudicaciones a la Economía Social analizadas es el elevado grado de concentración que presentan, con el consiguiente riesgo de disminuir aún más su participación en la contratación pública en el caso de que aquélla no resultase en el futuro adjudicataria de nuevos expedientes de importes similares que sustituyesen a los actuales. No obstante, los tres expedientes extraordinarios tramitados por procedimiento *Negociado*, están relacionados con la gestión de servicios sanitarios en unos hospitales concretos por parte de organizaciones religiosas vinculadas a dichos hospitales. En cuanto al cuarto de los expedientes mencionados, el adjudicado por procedimiento *Abierto*, se ha podido comprobar que en 2013 volvió a ser adjudicatario del expediente que sustituyó al anterior. Por todo esto, es razonable rebajar el riesgo de la concentración asumiendo que la probabilidad de continuidad en el futuro no es pequeña.

f) *Las adjudicaciones a la Economía Social por procedimiento Negociado*

Otra conclusión que se deriva de los datos de la Tabla 3 es el mayor porcentaje de importes adjudicados a la Economía Social que se derivan de expedientes tramitados por procedimiento *Negociado*, un 46,28%, con respecto a las adjudicaciones del conjunto de los 2.136 expedientes analizados, un 6,67%.

Este hecho podría dar lugar a la tentación de interpretarse como una cierta discriminación a favor de la Economía Social habida cuenta de que en este procedimiento se puede ejercer un cierto grado de discrecionalidad en la selección de los proveedores por parte de la Administración. Pero hay que considerar que los expedientes con exención de concurrencia también se tramitan bajo la figura del procedimiento *Negociado*, es decir aquéllos que por alguna razón sólo es posible adjudicar a un adjudicatario en concreto. Si se eliminan del cómputo los tres procedimientos negociados vinculados a los expedientes extraordinarios que son objeto de la Tabla 4, el porcentaje desciende desde ese 46,28% hasta el 17,97%, cifra que, aunque sigue siendo superior al 6,67%, no permite extraer conclusiones puesto que en lo que se refiere a los importes adjudicados a la Economía Social los porcentajes pueden variar con mucha amplitud y mucha rapidez por ser mucho menores que los adjudicados a otro tipo de entidades.

#### ACRÓNIMOS EMPLEADOS

AGAV	Administración General Autónoma Vasca, o gobierno vasco.
CAPV	Comunidad Autónoma del País Vasco.
CESE	Comité Económico y Social Europeo.
Coops.	Sociedades cooperativas.
E.S.	Economía Social.
LCSP	Ley 30/2007, de 30 de octubre, Ley de Contratos del Sector Público.
OVES/GEEB	Observatorio Vasco de Economía Social / Gizarte Ekonomiako Euskal Behatokia
PIB	Producto Interior Bruto
PYMEs	Pequeñas y medianas empresas.
SSLL	Sociedades laborales, tanto anónimas (SAL) como limitadas (SLL).
TRLCSP	Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, Texto Refundido de la LCSP.

## Bibliografía

- ALBI, E., GONZÁLEZ J.M. & LÓPEZ, G. (1998): *Gestión Pública. Fundamentos, técnicas y casos*, Ariel editorial, Barcelona.
- ALVES, M., BERNETE, J., PÉREZ, F., GOMÁRIZ, N. & RODRÍGUEZ, L. (2010): *Hacia una contratación responsable. Propuestas para la incorporación de Criterios Sociales en la Contratación Pública en el ámbito de la Comunidad de Madrid*, Observatorio de la Exclusión Social y de los Procesos de Inclusión en la Comunidad de Madrid editorial, Madrid.
- BAREA, J. (1990): "Conceptos y agentes de la Economía Social", *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 8, 109-117.
- BAREA, J. & MONZÓN, J.L. (Dir.) (1995): *Las Cuentas Satélite de la Economía Social en España: una primera aproximación*, CIRIEC-España editorial, Valencia.
- BERNAL, M.A. (2008): "Hacia una contratación pública socialmente responsable: las oportunidades de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público", *Revista Aragonesa de Administración Pública, Monográfico X*, 211-252.
- BLANCO, F. (2011): "El procedimiento negociado de adjudicación de los contratos administrativos. La negociación como elemento esencial y configurador del procedimiento", *Contratación Administrativa Práctica*, 10, 34-43.
- CANDELA, J.E. (2011): "El fraccionamiento del objeto de los contratos públicos y la fraudulenta utilización del contrato menor", *Auditoría Pública*, 53, 85-94.
- CAÑO, J. (1997): *Teoría institucional del Estatuto Vasco*, Universidad de Deusto editorial, Bilbao.
- CASTELLS, J.M. (1986): *Reflexiones sobre la autonomía vasca*, Instituto Vasco de Administración Pública editorial, Oñate.
- CHAVES, R. & MONZÓN, J.L. (2000): "Las cooperativas en las modernas economías de mercado", *Economistas*, 83, 113-123.
- COMIN, A. & GERVASONI, L. (Coords.) (2009): *Democracia Económica. Hacia una alternativa al Capitalismo*, Icaria editorial, Barcelona.
- CORCUERA, J. (1991): *Política y Derecho: la construcción de la Autonomía Vasca*, Centro de Estudios Constitucionales editorial, Madrid.
- DE JUAN, O. (1989): *Introducción a la Hacienda Pública y la Política Económica*, Promoción y Publicaciones Universitarias, S.A editorial, Barcelona.



- DEPARTAMENTO DE EMPLEO Y ASUNTOS SOCIALES DEL GOBIERNO VASCO (2012): *Estadística de la Economía Social. Informe del bienio 2008-2010 y avance de resultados para 2011*, Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.
- DEPARTAMENTO DE MEDIO AMBIENTE, PLANIFICACION TERRITORIAL, AGRICULTURA Y PESCA DEL GOBIERNO VASCO (2011): *Programa de Compra y Contratación Pública Verde del Gobierno Vasco 2011-2014*, Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.
- DÍAZ-PINTO, A. (2008): "Peculiaridades, evolución normativa, requisitos, reflexiones y práctica del contrato menor", *Contratación Administrativa Práctica*, 81, 69-72.
- ELÍCEGUI, L. (1991): "Las instituciones forales". En: *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñate.
- ETXEZARRETA, E. & MORANDEIRA, J. (2012): "Consideraciones conceptuales sobre la Economía Social a la luz de la Ley 5/2011", *Revista Vasca de Economía Social*, 8, 7-36.
- FERNÁNDEZ, J.M. (2008): *Contratación Pública Tomos I y II*, Bosch editorial, Barcelona.
- GARCÍA, A. & SALINAS, J. (1994): *Manual de Hacienda Pública*, Tecnos editorial, Madrid.
- GIMENO, J.M. (2010): *Novedades de la Ley de Contratos del Sector Público de 30 de octubre de 2007 en la regulación de la adjudicación de los contratos público*, Civitas editorial, Cizur Menor.
- GIMENO, J.M. (2008): "El nuevo ámbito subjetivo de aplicación de la Ley de Contratos del Sector Público: Luces y sombras", *Administración Pública*, 176, 9-54.
- GIMENO, J.M. (2006): *La nueva contratación pública europea y su incidencia en la legislación española. (La necesaria adopción de una nueva ley de contratos públicos y propuestas de reforma)*, Civitas editorial, Madrid.
- JIMÉNEZ, A. (1994): *Hacienda Pública*, Centro de Estudios Financieros editorial, Madrid.
- HERNÁNDEZ-LAHOZ, P. (2009): "Aproximación al contenido de los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares", *Contratación Administrativa Práctica*, 85, 64-72.
- JIMÉNEZ, P. (2008): "Los concursos con jurado en la nueva LCSP", *Contratación Administrativa Práctica*, 72, 57-63.
- LESMESS, S. (2010a): *Guía de clàusules socials. Observatori de Polítiques Locals*, Consell de Mallorca editorial, Palma de Mallorca.
- LESMESS, S. (2010 b): *Guía Práctica para la incorporación de cláusulas sociales en la Contratación Pública*, Diputación de Granada editorial, Granada.
- MALLADO, J.A., LUCUIX, I. & FRANCO, A. (2004): *Contabilidad Pública*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- MARTÍNEZ, D. (2009): "Cláusulas sociales, libre competencia y contratación pública". En: *Documento de trabajo 153/2009*, Fundación Alternativas, Madrid.

- MEDINA, T. (2011): "Comprando para asegurar nuestro futuro: La utilización de la contratación pública para la consecución de los objetivos políticos de la Unión Europea". En: *Observatorio de Contratos Públicos 2010*, Aranzadi, Cizur Menor.
- MONZÓN, J.L. (Dir.) (2010): *Las grandes cifras de la Economía Social en España. Ámbito, entidades y cifras clave. Año 2008*, CIRIEC-España editorial, Valencia.
- MONZÓN, J.L. & CHAVES, R. (2008): *La Economía Social en la Unión Europea*, Comité Económico y Social Europeo editorial, Bruselas.
- MORENO, J.A. (2011): "¿Concurso de proyectos o procedimiento abierto?", *Contratación Administrativa Práctica*, 113, 26-28.
- MORENO, J.A. (2009): "Un mundo para SARA. Una nueva categoría en el Derecho español de la contratación pública: los contratos sometidos a Regulación Armonizada", *Administración Pública*, 178, 175-213.
- MORENO, J.A. (2004): "Utilización incorrecta de Procedimiento Negociado sin publicidad", *Contratación Administrativa Práctica*, 37, 27-30.
- MORENO, J.A. & PLEITE, F. (2009): *La nueva Ley de Contratos del Sector Público. Estudio sistemático*, La Ley editorial, Madrid.
- OBSERVATORIO VASCO DE LA VIVIENDA (2013): *El Sector de la Construcción-Informe 2011*. Disponible en [http://www.gizartelan.ejgv.euskadi.net/contenidos/informe\\_estudio/ovv\\_construccion2011](http://www.gizartelan.ejgv.euskadi.net/contenidos/informe_estudio/ovv_construccion2011)
- OVES - Observatorio Vasco de Economía Social: *Informes de situación de la Economía Social Vasca 2010 y 2011*. Disponibles en <http://www.oves-geeb.com/es/area-cientifico-academica>.
- PARADA, R. (2010): *Derecho Administrativo*, Marcial Pons editorial, Madrid.
- PASCUAL, J. (1991): *Procedimientos de la Administración Financiera*. Escuela de la Hacienda Pública editorial, Madrid.
- PÉREZ, M. & RODRÍGUEZ, R.P. (2013): "Nulidad del procedimiento negociado si no existe previa negociación", *Contratación Administrativa Práctica*, 127, 4-6.
- RAZQUIN, M.M. (2011): "La Ley de Contratos del Sector Público: balance crítico, aplicación y novedades, en especial para los entes locales", *Administración Pública*, 186, 53-89.
- REDONDO I., JULIÁ, B., QUINCOCES, J.L. & CANITROT, C. (2010) *Guía práctica de la Contratación Pública para las PYME*, Dirección General de Industria y de la Pequeña y Mediana Empresa, Madrid.
- RODRÍGUEZ, P. (2010): *Los contratos del Sector Público (Comentarios)*, Edisofer S.L. editorial, Madrid.

- RUIZ DE CASTAÑEDA, A. & BERNAL, M.A. (2011): “La contratación pública y el Derecho comunitario. Cuestiones pendientes”. En: *Observatorio de Contratos Públicos 2010*, Aranzadi, Cizur Menor.
- VALCÁRCEL, P. (2011): “Un paso de gigante hacia una contratación pública ambientalmente sostenible: La obligación de comprar vehículos de transporte por carretera limpios y energéticamente eficientes”, *Contratación Administrativa Práctica*, 112, 48-60.
- YÁÑEZ, G. (2013): “Propuestas de mejora en la gestión de los procedimientos negociados”, *Contratación Administrativa Práctica*, 127, 112-120.