

# LOS CONTRATOS RESERVADOS: UNA HERRAMIENTA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS ENTIDADES SOCIALES

Javier Mendoza Jiménez  
Cándido Román Cervantes  
Montserrat Hernández López  
Universidad de La Laguna

## RESUMEN

El reconocimiento de la contratación pública como elemento estratégico dentro de la Estrategia Europa 2020 supone que la misma deba usarse para alcanzar objetivos propios de políticas sociales y ambientales además de un mayor fomento de la Economía Social. Uno de los instrumentos para ello son los denominados contratos reservados, que limitan las licitaciones públicas a una serie de entidades de carácter social. En este artículo se analiza en primer lugar su evolución legislativa y su trasposición en 11 estados miembros de la UE, con especial atención a España, y la jurisprudencia asociada. Posteriormente, se proponen cuatro estrategias para su implementación y seguidamente se analizan algunos condicionantes jurídicos que deben tenerse en cuenta para su implementación práctica.

**PALABRAS CLAVE:** Contratación pública social, contratos reservados, empresas de inserción, centros especiales de empleo.

CLAVES ECONLIT: B55, H57, L31.

## **RESERVED PROCUREMENT: A TOOL FOR STRENGTHEN SOCIAL ENTITIES**

### **ABSTRACT**

The Europe 2020 strategy recognizes public procurement as a strategic element that should contribute to achieve social and environmental objectives as well as to promote Social Economy. One of the tools for doing so are the so called reserved procurements, which limit the access to public procurement to determined entities with social characteristics. In this article analyses first the evolution of the related legislation and its transposition into 11 national laws of EU member states, focusing specially in the case of Spain, and the correspondent jurisprudence. Later, four strategies for the practical implementation of the reserved procurements are proposed and some juridical conditionings attached to them are reviewed.

**KEY WORDS:** Social Public procurement, reserved procurements, social enterprises.

## SUMARIO<sup>1</sup>

Introducción. 1. La evolución de los contratos reservados dentro de la legislación europea. 1.1. Las Directivas de contratación y los Libros Verdes. 1.2. La trasposición de la Directiva de 2014, un proceso desigual. 2. Los contratos reservados en la legislación española. 2.1. El recorrido legislativo de los contratos reservados desde 2007 a 2017. 3. Las estrategias para la reserva de contratos. 4. Las resoluciones sobre los contratos reservados. 5. Los condicionantes para la reserva de contratos. 5.1. La subrogación de personal. 5.2. El convenio colectivo de aplicación. 6. Conclusiones. Referencias bibliográficas.

## Introducción

El carácter de la contratación pública ha ido evolucionando en los últimos años desde una concepción instrumental, una mera subasta tal y como la definía la Ley de Contabilidad de la Hacienda Pública de 1911, donde prevalecía lo más barato y no lo mejor (De la Morena-López, 2012), hacia un concepto de carácter más finalista, con el objetivo de que, como establece la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2014/18/UE, los contratantes utilicen mejor la contratación pública en apoyo de objetivos sociales y medioambientales comunes.

Ese cambio de visión se fundamenta en lo recogido en la “Comunicación de la Comisión Europa 2020, una estrategia para el crecimiento inteligente, sostenible e integrador”. Este documento concibe las licitaciones públicas como un medio para la mejora de la innovación en las empresas a través de un “uso pleno

1. Este artículo es un resumen de lo contenido en la tesis doctoral: *La contratación pública responsable: una propuesta para su implementación*, escrita por el doctorando Javier Mendoza Jiménez y dirigida por Cándido Román Cervantes y Montserrat Hernández López. Para una mayor profundización del tema aquí tratado, pueden dirigirse a la misma.

Asimismo, este trabajo forma parte del proyecto de investigación “*Estudio y redacción de los proyectos de Ley para la implementación de los principios de contratación pública socialmente responsable y la promoción del tercer Sector Social en Canarias*”, Fundación General de La Universidad de La Laguna y Comisionado de inclusión social y lucha contra la pobreza, 2017, Código: A17120093.

de las políticas de demanda” (Comisión Europea, 2010:16) y de la mejora del entorno empresarial, especialmente de las PYMES. Esa nueva concepción de la contratación pública como elemento estratégico permite que puedan generarse sinergias con otro tipo de objetivos sociales y ambientales, introduciendo una serie de criterios más allá del precio en las compras de obras, suministros y servicios que realizan los entes públicos.

Dentro del objetivo de contribuir a la sostenibilidad a través de la contratación pública, destaca, en primer lugar, la “contratación pública verde”, por la que se establecen criterios medioambientales para la compra de productos y servicios (Uttam y Roos, 2015). Esta ha sido considerada como un importante instrumento político en el camino hacia modelos de producción y consumos más sostenibles (Pacheco-Blanco y Bastante-Ceca, 2016), y las sucesivas legislaciones en materia de contratación pública a nivel europeo han ido incluyendo paulatinamente oportunidades para su desarrollo (Valcárcel Fernández, 2011). Ello ha provocado que, en la última década, se haya incrementado su uso como estrategia dentro de la UE (Testa, Iraldo, Frey, y Daddi, 2012). Un segundo aspecto de la contratación pública responsable, lo constituye la “contratación pública social” (Palacín Sáenz, 2018) o “contratación pública socialmente responsable” (Lesmes-Zabalegi y Álvarez-de Eulate Bada, 2014).

Una de las vías para plasmar esa intención de afianzarla contratación pública como “estratégica” (Gimeno Feliú, 2017) e introducir criterios sociales es la cláusula social, concepto que apareció originalmente como un término de comercio internacional, donde los países desarrollados buscaban detener el llamado “dumping social” (Bernaciak, 2014). Una definición básica del concepto de cláusula social la relaciona con una serie de disposiciones de carácter normativo o contractual que establecen, para las empresas que pretenden participar en la ejecución de obras o la concesión de servicios públicos, la obligación de aplicar a sus trabajadores unas condiciones mínimas de trabajo (Forlivesi, 2015).

Sin embargo, dicha definición se limita a señalar el cumplimiento de una serie de condiciones laborales para los empleados de las empresas concesionarias de las obras y/o servicios públicos, lo cual dejaría fuera gran parte del efecto potencial que estas podrían tener. En una conceptualización más extensa, la Federación de Asociaciones Españolas de Empresas de Inserción (FAEDEI) las define como “la inclusión de aspectos de política social en los procesos de contratación pública y, concretamente, la promoción de empleo para personas en situación o riesgo de exclusión social con el objetivo de favorecer su incorporación sociolaboral” (FAEDEI, 2013:8).

Si bien la introducción de criterios sociales en la contratación pública se ha consolidado, continúa existiendo el problema de cómo aplicarlos (Ureña Salcedo, 2011). Una de las vías es el concepto de mercados tutelados, protegidos o reservados que puede definirse como un nicho de mercado restringido exclusivamente a un tipo de organizaciones, que forman parte por lo general de la economía social. Los mercados reservados se contemplaban ya en la Directiva 18/2004/UE, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios y han ido evolucionando paulatinamente a lo largo de estos 15 años hasta consolidarse dentro de la legislación relativa a la contratación pública. Sin embargo, desde un punto de vista académico, se les ha prestado mucho menos atención que a otros aspectos de la contratación responsable como son las cláusulas sociales y medioambientales, que cuentan con una bibliografía más extensa.

La nueva Ley de Contratos del Sector Público refuerza la reserva de mercados no solamente para entidades reconocidas en anteriores legislaciones, como los centros especiales de empleo y las empresas de inserción, sino que, fruto de la trasposición de la Directiva 24/2014/UE de 26 de febrero de 2014 sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, amplía las posibilidades a otro tipo de empresas sociales.

En este artículo se repasa en primer lugar la evolución de los contratos reservados dentro de la legislación europea y cómo ha sido el proceso de trasposición de los mismos en 10 países miembros de la UE, con especial atención a la Ley 9/2017 española. A continuación, se analiza la, escasa, jurisprudencia existente en este campo para posteriormente definir cuatro estrategias que pueden usarse para su implementación, aportando ejemplos prácticos de las mismas. Finalmente se exponen algunas condicionantes jurídicos para establecer este tipo de licitaciones, para finalizar con las conclusiones y la bibliografía utilizada.

## 1. La evolución de los contratos reservados dentro de la legislación europea

### 1.1. Las Directivas de contratación y los Libros Verdes

La Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 31 de marzo de 2004 sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios, establece en su primer

considerando la idoneidad de refundir en un único texto los distintos aspectos de contratación pública que se regulaban en directivas separadas<sup>2</sup>. En este documento, se recogían ya alguno de las posibilidades de tener en cuenta criterios más allá de los puramente económicos a la hora de valorar las distintas ofertas presentadas, si bien no se hace ninguna referencia explícita a la economía social.

El “Libro Verde para la Contratación Pública en la Unión Europea: Reflexiones para el Futuro”, publicado en 1996, mencionaba la posibilidad de constituir un “mercado cautivo para un taller protegido, del cual no cabe esperar que haga frente a la competencia de empresas comerciales tradicionales con una productividad normal” (Comisión Europea, 1996:43), lo cual puede considerarse un antecedente de lo que posteriormente recoge la Directiva de 2004 en su artículo 19 sobre los contratos reservados.

En concreto, se establece en la legislación comunitaria que:

*“Los Estados miembros podrán reservar la participación en los procedimientos de adjudicación de contratos públicos a talleres protegidos o reservar su ejecución en el marco de programas de empleo protegido, cuando la mayoría de los trabajadores afectados sean personas discapacitadas que, debido a la índole o a la gravedad de sus deficiencias, no puedan ejercer una actividad profesional en condiciones normales”.*

De este modo, la Directiva de 2004 otorga un carácter potestativo a la reserva de contratos, dejando a la voluntad de los poderes adjudicadores su aplicación. A ello se añade la condición de que los programas para los que se reserven los mismos cuenten con una mayoría de personas con discapacidad, haciendo énfasis en la inserción de este colectivo e ignorando la posibilidad de aplicar esta herramienta para favorecer el salto al mercado laboral de otros grupos que también encuentran dificultades.

El Libro Verde de 2011 “Sobre la modernización de la política de contratación pública de la UE Hacia un mercado europeo de la contratación pública más

2. En concreto, esta Directiva viene a aunar lo recogido en las Directivas 92/50/CEE del Consejo, de 18 de junio de 1992, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de servicios, 93/36/CEE del Consejo, de 14 de junio de 1993, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de suministro, y 93/37/CEE del Consejo, de 14 de junio de 1993, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras.

eficiente” recoge algunas propuestas para reservar contratos no ya a empresas sociales si no a las PYMES, en un intento de promover la participación de las mismas en la contratación pública. Sin embargo, el propio texto reconoce que la UE no es favorable a reservar mercados para empresas específicas (Comisión Europea, 2011:31) y la única referencia que realiza a los contratos reservados para empresas sociales se encuentra en forma de pregunta relacionada con la gestión de los servicios sociales.

El nuevo “paquete legislativo” sobre contratación pública en la Directiva 23/2014/UE de 26 de febrero de 2014 relativa a la adjudicación de contratos de concesión; la Directiva 24/2014/UE sobre contratación pública, que derogaba la directiva de 2004, de 17 de abril de 2014; y la directiva 25/2014/UE relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales y por la que se deroga la Directiva 2004/17/CE, amplían el campo de acción de los contratos reservados, si bien siguen ahondado en el carácter voluntario de los mismos.

La Directiva 2014<sup>3</sup> hace alusión a los problemas de las empresas sociales y de inserción, reconociendo que “pueden no obtener un contrato bajo condiciones normales”. El artículo 20 establece la posibilidad de reservar contratos de un modo potestativo, al establecer que:

*“Los Estados miembros podrán reservar el derecho a participar en los procedimientos de contratación a talleres protegidos y operadores económicos cuyo objetivo principal sea la integración social y profesional de personas discapacitadas o desfavorecidas o prever la ejecución de los contratos en el contexto de programas de empleo protegido, a condición de que al menos el 30 % de los empleados de los talleres, los operadores económicos o los programas sean trabajadores discapacitados o desfavorecidos”.*

En el mismo sentido, se manifiesta la Directiva 23/2014/UE que reproduce un texto similar referido a las concesiones reservadas. Ello supone extender la posibilidad de reservar contratos también para empresas que trabajen con otros colectivos de exclusión (y no solo con discapacidad), lo que unido a la disminución del porcentaje obligatorio de trabajadores que deben cumplir las condiciones de

3. En este artículo, al mencionar la Directiva 2014 debe entenderse que se hace referencia exclusivamente a la Directiva 24/2014/UE, en caso contrario estará indicado.

discapacidad y de exclusión (del 50 al 30 %), que debería favorecer la participación de más empresas sociales en procesos de licitación públicos.

Una novedad importante para las empresas sociales son los llamados contratos reservados para determinados servicios sociales, culturales y de salud que recoge el artículo 77. Con un mecanismo similar a la reserva establecida en el artículo 20, se ofrece a las administraciones públicas la oportunidad de reservar el derecho a participar en determinadas licitaciones a organizaciones que cumplan los siguientes requisitos: tener un objetivo de servicio público; reinvertir los beneficios obtenidos en la organización (o bien distribuirlos en base a consideraciones de participación); tener una estructura de gobierno de manera cooperativa o participativa y no haber disfrutado de un contrato para los servicios adjudicados en los últimos 3 años.

Las características de las entidades que pueden beneficiarse de esta reserva, siguen los principios definidos en la Carta de principios de la economía social promovida por la Conferencia Europea Permanente de Cooperativas, Mutualidades, Asociaciones y Fundaciones (CEP-CMAF) y que han sido la base para lograr aunar los conceptos comunes de los dos subsectores de la Economía Social (Monzón y Chaves, 2012: 24).

El artículo 77 recoge una suerte de banco de pruebas donde las empresas de las características citadas (que responden a las tipologías de la economía social) logran una estabilidad en su actividad a través de la participación en las licitaciones públicas. Sin embargo, la limitación a 3 años de los contratos y la restricción de no haberlos disfrutados los 3 años anteriores supone una restricción innecesaria que debiera ser revisada en futuros desarrollos de la Directiva.

Sobre esta nueva regulación, la guía “La Contratación Pública al Servicio del Progreso Social”, editada por la Plataforma Social Europea compuesta por empresas sociales y ONG (y financiada por la UE), pone el acento en que representan una oportunidad para la integración de personas de difícil empleabilidad y llama a no confundir términos como “empleo protegido”, “talleres de empleo” y “empleo con apoyo”. Además, incluye la recomendación de incluir una serie de pre requisitos a las empresas que pretendan ser adjudicatarias de los contratos públicos reservados como son: a) la mención explícita en sus estatutos a la integración de las personas con discapacidad y de las personas desfavorecidas; b) la presentación de un plan de integración social de las mismas que sea valorado consecuentemente (Social Platform, 2015: 9). Con ello, se busca evitar una de “piratería social” por parte de las empresas que solo contraten empleados pertenecientes a esos colectivos para la ejecución del contrato.

Puede constatarse consecuentemente la existencia de un avance en la relevancia de la reserva de contratos en la legislación comunitaria, que ha ampliado tanto los casos en los que pueden implementarse como los colectivos y entidades que pueden beneficiarse de los mismos. Sin embargo, la permanencia de del carácter voluntario de este instrumento pone la responsabilidad de su implementación en los Estados Miembros. Para caracterizar los distintos métodos usados por estos en la trasposición de la Directiva a su legislación nacional, se ha realizado un estudio de 10 países pertenecientes a la UE, que se recoge en el punto siguiente.

## 1.2. La trasposición de la Directiva de 2014, un proceso desigual

La trasposición de la Directiva 2014 se ha caracterizado por el retraso en el proceso, Los Estados Miembros tenían hasta el 18 de abril de 2016 para trasponer las tres directivas, sin embargo, la Comisión Europea amonestó a 21 de ellos (un 75 % del total) por no haber concluido dicho proceso<sup>4</sup>. Esto supone que la mayoría de los países en la UE, y en el Espacio Económico Europeo donde también se aplica, no cumplieron con sus obligaciones legales y pueden haber perjudicado el desarrollo de la contratación pública. En una decisión posterior, la Comisión decidió llevar a cuatro países, Austria, Eslovenia, España y Luxemburgo, ante el Tribunal de Justicia de la UE por la falta de notificación de la plena trasposición y propuso multas diarias que, en el caso de España alcanzaban los 61.964,32 euros para la directiva 2014/24/UE y 123,928,64 euros para la directiva 2014/25/UE por cada día hasta su entrada en vigor<sup>5</sup>.

Para este estudio, se han analizado diez legislaciones nacionales que trasponen la Directiva 2014 y que se recogen en el cuadro 1. La elección de los Estados miembros se ha llevado a cabo teniendo en cuenta la antigüedad de los países como miembros de la UE, así como su distribución geográfica. Como resultado, se han incluido países fundadores de la Comunidad Europea como Italia, estados de reciente incorporación como Rumanía y Croacia, así como países nórdicos (Suecia y Finlandia), del sur de Europa (Portugal), y del este (Lituania y Hungría).

4. Public procurement: Commission requests 21 Member States to transpose new EU rules on public procurement and concessions, disponible en: [http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item\\_id=8826&lang=es](http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=8826&lang=es) .

5. Comunicado de prensa de la Comisión Europea: “Contratación pública: La Comisión lleva a cuatro Estados miembros ante el Tribunal de Justicia e inicia un nuevo asunto”, disponible en: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-4771\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-4771_es.htm).

**Cuadro 1.**  
**Legislaciones básicas para la trasposición de la Directiva 2014**

País	Documentos legislativos básicos
Suecia	Ley Sueca de Contratación Pública de 2007 Ley de Contratación Pública de 2016
Reino Unido	Regulación de los Contratos Públicos de 2015
Italia	Actualización de las Directivas 2014/23/UE, 2014/24/UE y 2014/25/UE
Lituania	Ley de contratación pública de la República de Lituania - con las enmiendas a 1 de enero de 2016.
Hungría	Ley CXLI sobre la Contratación Pública
Polonia	Ley de Contratación Pública de 29 de enero de 2004 – revisada en 2015
Rumania	Ley nº100/216 sobre la concesión de obras y de servicios
Croacia	Leyes de Contratación Pública de 2011 y de 2016
Finlandia	Ley 348/2007 Ley 1397/2016, de Contratación Pública y Licencias
Portugal	Código de los Contratos Públicos (CCP)

Fuente: Elaboración propia.

### 1.2.1. Suecia

La nueva Acta de Contratación Pública de 2016, es un documento que, a diferencia de la mayoría de legislaciones, es bastante corto (apenas 115 páginas), y se divide en 22 secciones, que se alejan del enrevesado lenguaje común a este tipo de leyes. Los criterios sociales y ambientales no se entienden aquí como aplicables a todos los tipos de contratos, sino que se especifica que “las autoridades contratantes deben tener en cuenta las consideraciones medioambientales, sociales y laborales, si la naturaleza de las licitaciones lo justifica”<sup>6</sup>.

6. Swedish Public Procurement Act (1145/2016).

En cuanto a los contratos reservados, el capítulo 4, sección 18 recoge la posibilidad de la reserva para empresas cuyo objetivo es la integración social y profesional de personas con dificultades para acceder al mercado de trabajo. Nada se explicita, sin embargo, sobre la posibilidad de reservar contratos a empresas sociales para determinados servicios sociales, de salud y culturales.

### *1.2.2. Reino Unido*

Reino Unido fue uno de los países que realizó el proceso con mayor rapidez, y el 5 de febrero de 2015 se presentó ante el Parlamento la llamada “Regulación de Contratos Públicos”, que entraría en vigor 20 días después con la excepción de algunos de sus apartados. Dicha regulación no ofrece grandes novedades con respecto a la Directiva de 2014 y prácticamente se limita a copiarla considerando las características de algunas instituciones del Reino Unido como las de Irlanda del Norte y Gales.

El texto del artículo 20, concerniente a los contratos reservados, coincide casi literalmente con el de la Directiva, compartiendo incluso el mismo número. De este modo, se sigue manteniendo la opción de reservar contratos para los operadores sociales con las condiciones de desarrollarse dentro de un programa de inserción y con el mínimo del 30% de los trabajadores en situación de minusvalía o exclusión.

### *1.2.3. Italia*

La legislación sobre la contratación pública se basa en el decreto legislativo nº 50, que traspone las directivas de 2014 relativas a este ámbito, de 18 de abril de 2016 (es decir, dos días después del plazo oficial que tenían los Estados Miembros para ello). Se trata de un documento bastante más complejo que las directivas que traspone, con un detalle mucho mayor en cuanto a los procedimientos que deben seguir las administraciones y que pone el acento en cuestiones particulares de Italia como por ejemplo el tratamiento de obras que puedan entrar en conflicto con excavaciones arqueológicas.

En cuanto a los contratos reservados, el artículo 112 abre la posibilidad de la reserva a las cooperativas sociales, que son la única forma concreta de empresa que se menciona, limitándose a señalar para el resto de los operadores econó-

micos que tendrán que tener como “objetivo principal la integración social y profesional de las personas en desventaja”. Por su parte, los contratos reservados a entidades sociales son, como en la gran mayoría de legislaciones analizadas, incluida la española, una copia directa del artículo 77 de la Directiva.

#### *1.2.4. Lituania*

La historia de Lituania es similar a la de los otros dos países Bálticos, que disfrutaron de una corta independencia a principios del siglo XX para posteriormente estar bajo el dominio soviético, hasta su constitución como país independiente nuevamente, fruto del colapso de la URSS en 1991. Solo 5 años después de esa liberación, la República de Lituania lanzó su primera legislación sobre Contratación Pública, la cual fue modificada por última vez el 1 de enero de 2016 para recoger algunos de los aspectos de la directiva de la UE de 2014, que no estaban incluidos en la legislación vigente en aquel momento.

Dentro de la contratación pública lituana ha habido una constante evolución, que ha permitido ir introduciendo aspectos significativos que se adaptaran a distintas realidades. Un claro ejemplo de ello está directamente relacionado con las empresas sociales y comienza en el artículo 13, que continúa igual desde la ley original de 1996, y que se refiere a los contratos reservados. En dicho artículo se establece que las autoridades públicas deben reservar contratos destinados para las empresas sociales que trabajen con discapacitados, especificando que deben realizarse en el marco de programas de empleo, en los cuales la mayoría de los empleados sean personas con discapacidad.

La modificación de la Ley llevada a cabo en 2011, y que ha permanecido en la nueva ley del Parlamento de Lituania de 2016, recoge en el artículo 91 que las autoridades públicas, con algunas excepciones en sectores sensibles, deben reservar al menos un 5% del valor de los contratos públicos que realicen en régimen simplificado para: las empresas sociales que trabajen con discapacitados, las empresas sociales en general, aquellas cuya plantilla estuviera compuesta al menos en un 50 % por personas convictas (en varios grados) y las empresas en las que tuvieran interés las instituciones de cuidados sociales para proveerse de trabajos y/o servicios -siempre que el 50 % de los pacientes estuvieran en terapia ocupacional- así como la implementación de programas de trabajo donde la mayoría de los empleados son discapacitados.

Este artículo es una de las partes de legislación más detallada en cuanto a las posibilidades de aplicación de mercados protegidos incluyendo, además, la novedad de un porcentaje obligatorio de los contratos reservados que negocie la administración. La lista de colectivos a los que va dirigido es clara y pone las bases para la reinserción de grupos normalmente no mencionados, como los convictos y las personas en terapia ocupacional, junto a los que aparecen en la mayoría de legislaciones como son los discapacitados.

### *1.2.5. Hungría*

Con respecto a la trasposición de la legislación europea, el caso húngaro es similar al lituano ya que ambos países fueron parte del denominado “big bang” de la UE, como se denomina a la ampliación de 15 a 25 Estados Miembros de 2004, y por lo tanto tuvieron que adaptar toda su legislación a la comunitaria antes de dicho año. La trasposición de la Directiva de 2014 fue bastante veloz en Hungría y el 22 de septiembre de 2015 se aprobó la llamada Ley CXLIII sobre la Contratación Pública que, entre otras, busca “promover la protección ambiental y las consideraciones sociales en el Estado”<sup>7</sup>.

Relativo a los contratos reservados, la legislación húngara traspone casi literalmente el artículo 20 de la Directiva 2014 y si bien el límite mínimo del 30% se mantiene, se introduce entre las organizaciones que pueden beneficiarse de este tipo de contratos a las organizaciones que estén en posesión de un permiso de empleo social. De esta manera, se establece un requisito más tangible que el texto de la legislación europea, que hacía simplemente alusión al objeto social y de integración de los operadores económicos. A modo de novedad también hay que resaltar que se hace referencia específica a las organizaciones que trabajan con reclusos entre las posibilidades. Sin embargo, al contrario que en Lituania, no se limita solo a este colectivo.

### *1.2.6. Polonia*

Al igual que Lituania y Hungría, Polonia accedió a la UE en 2004 y se convirtió en el sexto país con mayor población de la UE (y con un importante peso en las

7. Preámbulo de la Ley CXLIII de Hungría, de 2015, sobre la Contratación Pública.

instituciones europeas) tras Alemania, Francia, Reino Unido, Italia y España. A diferencia de los dos países analizados anteriormente Polonia no realizó la transposición de la Directiva de 2014 en plazo, es decir antes del 18 de abril de 2016, lo cual creó una situación de cierta inestabilidad en la contratación pública debido a la indefinición de los criterios a aplicar.

Los sucesivos decretos, sobre todo en los años 2016 y 2017, han introducido también algunos de los criterios de contratación pública responsable. El artículo 22, dentro de aquellos operadores que son elegibles para participar en una licitación, incluye la posibilidad de que:

*“La entidad contratante estipule en los pliegos de contratación que solo los programas de empleo protegido y otros operadores económicos puedan competir por un contrato cuyas actividades, o actividades de las distintas unidades operacionales que llevarán a cabo el contrato, incluyan la integración social y profesional de personas que pertenezcan a grupos socialmente marginados”.*

En ese mismo artículo 22 se realiza una profusa descripción de las características de esos grupos socialmente marginados, incluyendo los menores de 30 años y mayores de 50 que están en búsqueda de empleo, las personas sin techo o los refugiados por mencionar algunos de los más novedosos con respecto a otras legislaciones.

### 1.2.7. Rumanía

Rumanía también fue amonestada por la UE por la tardanza en la transposición de la Directiva 24/2014/UE, aunque el 19 de mayo de 2016 el Parlamento rumano aprobó la ley nº100/216 sobre la concesión de obras y de servicios. Una característica distintiva de Rumanía con respecto al resto de países analizados, y con el resto de países de la UE salvo Bulgaria y Croacia, es que accedió a la misma una vez pasado el tiempo de implementación de la Directiva de 2004, que tuvo que incorporar a su legislación una vez transcurrido el plazo de transposición.

La legislación rumana incluye, en cuanto a los contratos reservados para entidades dedicadas a la inserción de personas, los mismos pilares que tiene la estructura de la Directiva 2014, con el añadido de la mención expresa de las empresas de inserción, una figura presente en muy pocos países de la UE. Por lo tanto, el legislador rumano ha optado por una transposición más lineal de la ley europea

que puede constituir una base, con futuras enmiendas, para introducir aspectos que potencien el impacto social de la contratación pública en dicho país.

### 1.2.8. Croacia

La trasposición de la Directiva de 2014, se hizo en Croacia con la Ley de Contratación Pública OG 120/2016, de 21 de diciembre de 2016, que es una de las leyes más largas analizadas con 452 artículos y varios anexos. El artículo 326 de la Ley traspone directamente el artículo 77 de la Directiva referente a la reserva de contrato a entidades de la economía social. Sin embargo, el artículo 51 de la Ley, que garantiza la reserva de contratos a entidades cuyo objetivo sea la integración de personas con discapacidad y/o en desventaja, siempre que al menos el 51 % de las personas de estas entidades reúnan esas condiciones, presenta una aproximación novedosa en su punto 5 de este artículo, al permitir que estas entidades subcontraten hasta el 20 % del valor del contrato reservado a empresas tradicionales. Se trata por lo tanto de una medida que cambia el rol tradicional de la empresa social en la contratación pública, que pasa de ser un posible subcontratista, como está establecido en la mayoría de las legislaciones, a tener el poder de elegir la empresa a la que subcontratar, lo que debería permitir un mayor poder en las negociaciones.

### 1.2.9. Finlandia

La Ley 1397/2016, de Contratación Pública y Licencias, de 29 de diciembre de 2016, implementa las directivas de 2014, salvo la 25, y entre los objetivos que enuncia el artículo 2 se establece que:

*“las licitaciones deben organizarse de tal manera que estén económica, cualitativa y sistemáticamente basados en condiciones competitivas, teniendo en cuenta consideraciones sociales y ambientales”*

La sección 24 está dedicada a los contratos reservados y traspone directamente el artículo 20 de la Directiva de 2014, manteniendo que al menos el 30 % de la plantilla del operador económico deba estar conformado por personas con discapacidad o en situación de desventaja. No se hace mención dentro de esta ley a la posibilidad que ofrece el artículo 77 de la Directiva, ya que dentro de la parte

III, dedicada a los procedimientos para servicios sociales y de salud, se establece que la selección de la oferta económicamente más ventajosa puede ser aquella con el menor precio o con la mejor relación calidad precio, pero no existe referencia a que los operadores económicos deban cumplir unas determinadas condiciones de carácter social.

#### 1.2.10. Portugal

El Código de los Contratos Públicos (CCP) es la ley vigente en esta materia y ha sufrido una serie de enmiendas desde su aprobación en 2008, mediante 7 leyes y decretos, el último de los cuáles fue aprobado el 31 de agosto de 2017 e incluye una serie de modificaciones para la trasposición efectiva de las Directivas de 2014. Previo a este último Decreto-Lei n.º 111-B/2017 de 31 de agosto, el CCP incluía pocas referencias a las cláusulas sociales y mercados protegidos, sin mencionar la posibilidad de introducir contratos reservados para las empresas sociales, ni contratar a personas en riesgo de exclusión y/o discapacitadas (la única mención que se hace a las mismas es que dentro de las especificaciones técnicas se les debe tener en cuenta como usuarios), ni muchos de los aspectos relevantes que se han señalado en otras legislaciones.

El CCP en vigor si contempla la posibilidad de reservar contratos tanto a empresas que tengan el objetivo de la integración de personas de colectivos desfavorecidos (artículo 54), como para determinados servicios sociales, culturales y de salud (artículo 250-D). Para estos últimos, se ofrece una innovadora definición de las empresas sociales que son:

*“aquellas que se dedican a la producción de bienes y servicios con un fuerte componente de emprendeduría social o de innovación social, y promoviendo la integración en el mercado de trabajo, a través del desarrollo de programas de investigación, de innovación y de desarrollo social”.*

Sobre la nueva trasposición Oliveira Silva, (2015:5) remarca que Portugal debía elegir entre realizar una trasposición que él denomina “a la inglesa”, es decir una copia de la Directiva 2014, o ir más allá utilizando las posibilidades que esta ofrece. En concreto menciona el incentivo a la contratación social, con la introducción del artículo 20, como una de las posibilidades que, como se ha mencionado, ha quedado finalmente incluida.

## 2. Los contratos reservados en la legislación española

### 2.1. El recorrido legislativo de los contratos reservados desde 2007 a 2017

Iniciando el recorrido histórico de los contratos reservados en la legislación española en el mismo punto que en la europea, la trasposición del artículo 19 de la Directiva 18/2014/UE se plasmó en la Ley de Contratos de 2007 mediante la disposición adicional séptima, que hacía referencia explícita a los Centros Especiales de Empleo (CEE) y a los programas de empleo protegido. Además, aumentaba la exigencia de la Directiva respecto al porcentaje de trabajadores con discapacidad desde el 50 hasta el 70 % (aumento por otro lado lógico dado que ese era el umbral que se exigía, y se sigue exigiendo, a los Centros Especiales de Empleo en la legislación española).

No fue hasta la modificación del Real Decreto Legislativo 3/2011 de Contratos del Sector Público por parte de la Ley 31/2015, que la posibilidad de reservar contratos a entidades concretas – que la nueva Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público reconoce en su artículo 132.1 como una excepción al principio general de no limitar la participación por la forma jurídica o el ánimo de lucro – se abrió también a las denominadas Empresas de Inserción. Dicha ampliación, era el reconocimiento merecido a una figura jurídica que ha probado sobradamente su utilidad social para la inserción de personas pertenecientes a colectivos en riesgo de exclusión y que, además, presenta numerosos ejemplos de funcionamiento exitoso también desde el punto de vista económico.

En la nueva Ley de Contratos del Sector Público (LCSP), Dos disposiciones adicionales contienen lo relativo a los contratos reservados. En primer lugar, la disposición adicional cuadragésimo octava es la trasposición literal de lo recogido en el artículo 77 de la directiva en cuanto a la reserva de determinados servicios culturales, sociales y de salud, siguiendo así con la línea común de la mayoría de legislaciones de Estados Miembros de la UE analizadas.

Mayores diferencias pueden encontrarse en la disposición adicional cuarta, que regula los contratos reservados a centros especiales de empleo y empresas de inserción, con respecto al artículo 20 de la Directiva que traspone. La primera de ellas es la introducción de una nueva figura para la que se limita la reserva, los centros especiales de empleo de iniciativa social. Esta tipología, que no existía en el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobada mediante Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, se define en la disposición final decimocuarta, que

modifica el anterior, como “aquéllos que son promovidos y participados en más de un 50 %, directa o indirectamente, por una o varias entidades, ya sean públicas o privadas, que no tengan ánimo de lucro o que tengan reconocido su carácter social en sus estatutos”.

Lo anterior puede interpretarse como un intento de limitar el efecto que el ánimo de lucro podría tener sobre la labor social de este tipo de organizaciones. La redacción de la disposición adicional cuarta de la LCSP puede, en efecto, ayudar a limitar lo que se define en este trabajo como “piratería social”. Sin embargo, no cubre ni limita otros posibles casos de abusos como la creación de Centros Especiales de Empleo por parte de fundaciones y asociaciones que estén creadas y controladas por empresas con ánimo de lucro.

La LCSP mantiene el mecanismo del acuerdo del Consejo de Ministros, e instituciones equivalentes en las CCAA para la definición del porcentaje de reserva. Sin embargo, introduce una novedad significativa al establecer que en caso de que no hubiera acuerdo en un año desde la entrada en vigor de la ley, las entidades del sector estatal deberán reservarse al menos el 7 % del importe de licitación de determinados servicios, que se incrementará hasta un 10 % en los cuatro años siguientes. Si bien ello no es de obligatoria aplicación para todas las entidades a las que afecta la ley, puesto que no constituye legislación básica según define la disposición final primera, si marca un camino en el que España va más allá de lo que marca la Directiva de 2014 e introduce criterios que, con la excepción de la legislación húngara, no recoge ninguna de las leyes de los Estados Miembros analizadas.

Esta disposición adicional cuarta se complementa con lo que establece el artículo 99, referido a la división en lotes de los contratos, que garantiza la posibilidad de reservar lotes a las mismas entidades, si bien no menciona explícitamente que los centros especiales de empleo deban de ser de iniciativa social, se remite a la conformidad con esta disposición adicional por lo que pueden entenderse incluidos solo éstos.

De las dos posibilidades, que tanto las Directivas de cuarta generación como la LCSP establecen para la reserva de contratos, este artículo se centrará en la que actualmente regula la Disposición Adicional Cuarta, esto es, la reserva para los CEE y Empresas de Inserción. La otra posibilidad, es decir, la que regula la Disposición Adicional Cuadragésimo Octava y que amplía el espectro de organizaciones, es de reciente introducción, lo cual limita los casos que pueden tomarse como base del análisis.

A pesar de llevar más de diez años en vigor en la legislación española y de los sucesivos fortalecimientos de este instrumento dentro de la contratación pública, no se ha desarrollado aún una bibliografía extensa que analice en profundidad la magnitud en términos cuantitativos ni una relación de las características de los contratos reservados en España. Es cierto que, en los últimos años puede apreciarse un desarrollo incipiente en este campo, sobre todo a raíz de la aprobación de las Directivas de 2014 sobre contratación pública y los debates y posterior aprobación de la LCSP. Esto se traduce en la incorporación cada vez más habitual de este tipo de contratos dentro de los informes de contratación y transparencia de las entidades públicas.

### 3. Las estrategias para la reserva de contratos

Las sucesivas regulaciones en contratación pública no ofrecen una definición concreta del sistema que debe usarse para la reserva de determinados procedimientos de contratación para los centros especiales de empleo y las empresas de inserción. Partiendo de este punto existe un cierto margen de maniobra para las administraciones públicas a la hora de decidir el modo de realizar dicha reserva – en línea con la falta de definición que ofrecen las Directivas de 2004 y 2014.

Las estrategias usadas para esta implementación surgen del cruce entre tres variables que recoge el gráfico 1: la base de cálculo que se establezca, los sectores que se pretendan reservar (el ámbito objetivo), y las entidades que se vean afectadas (el ámbito subjetivo).

**Gráfico 1.**  
**Posibles estrategias para establecer la reserva de contratos**

Base de la reserva de mercado	Ámbito objetivo	
	Limitación sectorial	Sin limitación sectorial
Porcentaje del volumen	Estrategia A	Estrategia B
Cifra determinada	Estrategia C	Estrategia D

Ámbito subjetivo:  
Todas las entidades o  
criterio individual

Fuente: Elaboración propia.

De esta combinación, pueden extraerse cuatro posibles estrategias, que luego pueden a su vez limitarse para un tipo de entidades en función de la licitación que se trate, o bien establecer la reserva tanto para empresas de inserción como para los centros especiales de empleo (de iniciativa social con la nueva Ley). Para cada una de ellas se realiza a continuación un análisis detallado de los pros y de los contras haciendo referencia, cuando la hubiera, a ejemplos de legislación reales.

### **Estrategia A: Porcentaje + Limitación sectorial**

#### *Base de la reserva*

La primera de las estrategias posibles toma como base de la reserva de mercado el método empleado con más frecuencia: establecer un porcentaje sobre el volumen de contratos licitados en un año de referencia. Ello permite que la reserva de mercado se adecúe a la evolución en el importe de las licitaciones públicas y asegura un mínimo (aunque cambiante) sobre el que las empresas beneficiadas pueden asentarse.

A lo anterior, se le une una limitación sectorial con la idea de crear una reserva dentro de la reserva, esto es, centrarse en aquellos sectores donde las empresas sociales realizan su actividad en mayor medida y donde ya cuentan con una experiencia contrastada. Para ello, es necesario que las administraciones públicas cuenten con un conocimiento amplio de cuales son tales sectores e incluso que se formen mesas de trabajo entre estas y las entidades destinatarias de la reserva para conformar la lista de sectores.

Las ventajas de esta estrategia son varias. En primer lugar, con ella se asegura que en aquellos sectores donde las empresas de economía social cuentan tradicionalmente con experiencia y fortaleza puedan reservarse efectivamente contratos. Además, se reduce el riesgo de que dichas licitaciones queden desiertas, puesto que se adecúan a las características de las organizaciones para las que se reserva el procedimiento. En tercer lugar, al estar la reserva limitada a una serie de sectores concretos, el porcentaje de la misma pueda ser mayor que si se hiciera para todo tipo de licitaciones. Por último, al no existir, de manera general, límite de cantidad, dicha reserva no se limita a un determinado número de contratos, sino que estos pueden articularse hasta alcanzar el porcentaje mínimo o máximo.

Varios son los posibles impactos negativos que podría conllevar este tipo de estrategia. En primer lugar, la limitación de sectores puede afectar a la diversifi-

cación de las actividades presentes y futuras de las entidades de reserva, que pueden optar por centrarse en actividades donde tiene más segura la financiación en forma de contratos reservados y no buscar nuevos campos de actividad. Ello limita, a su vez, que puedan darse actuaciones innovadoras, en este sentido, dado que la modificación de los sectores de reserva puede requerir una modificación legislativa/reglamentaria que complique dicha situación.

Por último, siguiendo esta estrategia, la imagen de las empresas de inserción y de los CEE puede quedar encasillada dentro de una serie de actividades que limite igualmente la posible colaboración con las entidades con ánimo de lucro para la presentación conjunta a otro tipo de licitaciones que no se encuentren dentro de tal marco reservado.

Para la implementación de esta estrategia es conveniente, desde la propuesta de esta investigación, establecer un marco general al que se acojan todas las entidades que deban reservar contratos. De este modo, las entidades sociales podrían también lograr sinergias a nivel regional con los distintos niveles de la administración. Dicho criterio no se ha seguido en la LCSP, donde como ya se comentó, solamente las entidades del sector estatal están obligadas a seguir la limitación sectorial del Anexo VI. Sin embargo, esta circunstancia queda dentro de la competencia del sector público, que deja libertad a los distintos niveles administrativos para fijar el método de reserva.

### *Ejemplos de legislación*

Esta estrategia ha sido usada tanto en legislación de las CCAA como nacional, con la varias veces citada Disposición Adicional Cuarta. Destacan los ejemplos de las dos Castillas, que establecen porcentajes muy parecidos de reserva (6,5 y 6 %) pero que difieren en que en el caso de Castilla León sí se especifican en un anexo las actividades que se han limitado, mientras que en Castilla-La Mancha se remite a un acuerdo de gobierno posterior. A continuación, se adjuntan los aspectos más significativos de ambas legislaciones que se estructuran en base al modelo 1 que se recoge en el gráfico 32.

### **Castilla León**

*Acuerdo 59/2012, de 26 de julio, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueban directrices vinculantes para los órganos de contratación de la*

### *Administración de la Comunidad de Castilla y León sobre incorporación de cláusulas sociales en la contratación pública*

Los contratos reservados representarán en cómputo global anual el 6,5% del presupuesto total adjudicado en el ejercicio presupuestario inmediatamente anterior para el conjunto de actividades que figuran en el Anexo I.

En ningún caso la reserva de contratos podrá suponer una restricción o una limitación a la competencia contraria a la normativa comunitaria.

Los contratos que pueden ser objeto de reserva figuran con carácter enunciativo y no tasado en el Anexo III.

Cuando el contrato en cuestión se adjudique como contrato menor o por procedimiento negociado sin publicidad deberá calificarse por el órgano de contratación como “Contrato Reservado”.

## Castilla-La Mancha

*Resolución de 19/10/2016, de la Secretaría General de Hacienda y Administraciones Públicas, por la que se dispone la publicación de la Instrucción del Consejo de Gobierno de 18/10/2016, sobre la inclusión de cláusulas sociales, de perspectiva de género y medioambientales en la contratación del sector público regional.*

[...] Asimismo, establece que el importe anual de los contratos reservados será como mínimo del 6 por ciento del presupuesto total adjudicado en el ejercicio inmediatamente anterior en las áreas de actividad que se determinen.

De conformidad con lo establecido en dicha disposición adicional, mediante acuerdo de Consejo de Gobierno, a propuesta de la Consejería competente en materia de hacienda, se concretarán las áreas de actividad susceptibles de esta reserva y las condiciones mínimas para garantizar su cumplimiento.

## Estrategia B: Porcentaje + No limitación sectorial

### *Base de la reserva*

La base de la reserva es similar a la de la estrategia anterior, con la importante salvedad de que en este caso no se establece un límite al objeto contractual para el que pueden reservarse contratos. Podría entenderse que lo que subyace detrás

de esa no limitación es una visión menos cortoplacista que en la anterior estrategia, abriendo la oportunidad para que exista una colaboración entre administraciones públicas y empresas sociales más allá incluso de los sectores tradicionales donde estas últimas trabajan. Se trata, por lo tanto, de una apuesta más ambiciosa (siempre que se articule adecuadamente) que huye de una visión algo más paternalista que supone la estrategia anterior y reconoce a las empresas, para las que se hace la reserva, no solo su valía desde un punto de vista social, sino su capacidad de adaptación a diversos sectores.

La ventaja de este tipo de estrategia está en la posibilidad de abrir la reserva de contrato a más sectores y de ampliar la planificación estratégica y la creación de sinergias con otras políticas, sobre todo sociales y ambientales. Es necesario para ello un sistema de gobernanza que permita una comunicación adecuada entre los distintos actores, para no incurrir en los riesgos que se exponen en el punto siguiente.

Dos son los riesgos principales que se avistan dentro de esta estrategia. El primero puede resumirse en lo que comúnmente se conoce como “morir de éxito”. Esto es, que un intento ambicioso de reserva de mercado choque con la falta de preparación del tejido social hacia el que va dirigida, además de las reticencias de las instituciones públicas hacia la reserva de contratos en caso de no estar acostumbradas a este tipo de procedimientos. El segundo riesgo está más relacionado con la propia naturaleza de las empresas sociales que muchas veces sufren lo que puede denominarse “síndrome de la ONG”. En pocas palabras, este síndrome se traduce en la dificultad de rechazar trabajos, encargos, etc. que se deriva de la prevalencia de los objetivos sociales por encima de los económicos. No son poco frecuentes los casos en que las empresas sociales acaban realizando trabajos, tanto públicos como privados, que desde un punto de vista social son beneficiosos, pues son una oportunidad para la formación de personas, pero que pueden llegar a ser ruinosos desde el punto de vista económico.

Para evitar lo anterior, los contratos reservados, al igual que cualquier otra licitación, deben tener en cuenta los costes reales, sobre todo adscritos al personal en línea con lo establecido en la LCSP, y ponderar los beneficios sociales por encima de los económicos, otorgando una importancia menor al factor precio mediante la introducción de criterios de adjudicación relacionados con la calidad.

Desde el punto de vista de las organizaciones implicadas, la utilización de esta estrategia requiere una menor coordinación entre los distintos niveles administrativos. Al no producirse limitación de los sectores, la decisión principal a esta-

blecer es el porcentaje de reserva de mercado. La herramienta más adecuada para ello es un decreto/ley/acuerdo de gobierno donde se fije un mínimo de reserva que las distintas administraciones puedan adaptar, aumentándolo o acogiéndose al mismo, en función de sus características y las del tejido social de su región.

### *Ejemplos de legislación*

Para la ejemplificación de esta estrategia, puede acudir a dos casos que son extremos temporales. Por un lado, la regulación de la Comunidad Foral de Navarra de 2006, que fija de forma pionera un porcentaje para la reserva de mercado y que en su reciente Ley de 2017, además de mantener dicho porcentaje, articula una serie de medidas alternativas para computar dicho porcentaje en caso de que no sea posible alcanzarlo mediante los contratos reservados. Por otro lado, la regulación del Cabildo Insular de La Palma (Canarias) de 2017 donde se establece un porcentaje que, si bien parece reducido, se adecúa de manera correcta a la realidad de la economía social en la isla.

## **Navarra**

### *Ley foral 6/2006, de 9 de junio, de contratos públicos*

#### Artículo 9. Reserva de contratos a entidades de carácter social

1. Las entidades públicas sometidas a la Ley Foral deberán reservar la participación en los procedimientos de adjudicación de contratos a Centros Especiales de Empleo sin ánimo de lucro y Centros de Inserción Sociolaboral o reservar su ejecución a determinadas empresas en el marco de programas de empleo protegido cuando la mayoría de los trabajadores afectados sean personas discapacitadas o en situación de exclusión social que, debido a la índole o a la gravedad de sus deficiencias y/o carencias, no puedan ejercer una actividad profesional en condiciones normales.
2. El importe de los contratos reservados será de un 6 por 100 como mínimo del importe de los contratos adjudicados en el ejercicio presupuestario inmediatamente anterior.
3. Los anuncios de licitación de los contratos objeto de esta reserva deberán mencionar expresamente la presente disposición

## Cabildo Insular de La Palma

*Instrucción para la Incorporación de criterios sociales y medioambientales en la contratación pública del Cabildo Insular de la Palma.*

Artículo 6. Contratos Reservados a Centros Especiales de Empleo y Empresas de Inserción Sociolaboral.

2. La reserva para la participación en la adjudicación de contratos públicos, o lotes de los mismos [...] se aplicará sin ningún límite de objeto contractual ni procedimiento.

3. el volumen de contratos reservados según lo dispuesto en la siguiente instrucción será fijado anualmente [...] estableciéndose porcentajes mínimo y máximo del importe de estas reservas sociales, a aplicar, nunca inferior al 0,5 %.

## Estrategia C: Cantidad fija + Limitación sectorial

### *Base de la reserva*

En este tipo de estrategias no se fija un porcentaje, sino que la cantidad dedicada a la reserva se establece en forma de una cifra concreta que puede también ser modificada anualmente. Dentro de las posibilidades a utilizar reservando una cantidad fija, la primera opción es circunscribir la reserva a unas determinadas actividades, que normalmente estarán centradas en aquellas donde trabajan las organizaciones beneficiarias de la reserva.

Se trata por lo tanto de establecer la reserva de manera más clara y sobre todo más entendible tanto para las entidades como para la población y, por lo tanto, también más fácilmente comparable, comprobable y promocionable. La limitación de actividades puede encuadrarse dentro de una estrategia más general de conseguir que determinados servicios, u obras, de las administraciones públicas sean sostenibles no solo desde un punto de vista económico sino también social, e incluso ambiental.

La ventaja fundamental de este tipo de estrategia es que permite establecer una especie de “presupuesto social” dentro de la contratación pública de manera clara. Al destinar una cantidad determinada, las entidades sociales pueden negociar más fácilmente que en el caso de los porcentajes – sobre todo por la escasez de datos sobre las licitaciones públicas desagregadas a nivel municipal, y además hacerlo sobre unos sectores determinados que las mismas consideren estratégico.

A ello se une que el conocer de antemano las actividades y las cantidades de reserva puede ayudar a la planificación estratégica dentro de las propias entidades beneficiarias de la misma.

Desde el punto de vista de la administración, el fijar una cifra concreta ayuda a una planificación más sencilla en la elaboración de los futuros contratos, adaptando las cantidades licitadas a ese presupuesto que se ha establecido. Dicho presupuesto puede incorporarse, desde el punto de vista publicitario, a la inversión que se haga en otro tipo de políticas sociales, apostando de esta manera por políticas activas que permitan sustituir subsidios por oportunidades de trabajo.

Los posibles impactos negativos son similares a los relatados en la estrategia A: limitación de la diversificación de las entidades sociales y la concentración de la actividad de las mismas en sectores concretos, lo que a la larga puede ser perjudicial. En términos de imagen, la fijación de una cifra puede llevar a ver la reserva de mercado como otra subvención que sumar a las que en la actualidad reciben los CEE y las empresas de inserción. Ello puede incrementar la imagen de dependencia pública de las entidades, cuando, en realidad, dichas subvenciones deberían considerarse como un pago a la externalización del servicio de inserción de personas que las entidades públicas no podrían realizar por sí mismas.

Con esta estrategia es mucho más complicado, por no decir imposible, establecer una cantidad por cada una de las administraciones públicas. Por lo tanto, el uso de esta estrategia, y de la siguiente, respondería más a criterios individuales de cada institución que a un plan coordinado a nivel regional o municipal.

### *Ejemplos de Legislación*

No se ha encontrado por ahora ningún ejemplo legislativo que responda a esta estrategia.

### **Estrategia D: Cantidad fija + Sin limitación sectorial**

#### *Base de la reserva*

La base de la reserva es similar a la anterior, pero sin limitar las actividades para la misma. Ello permite una mayor flexibilidad para el uso de la reserva y abre más oportunidades para consolidar organizaciones en sectores donde tradicionalmente no trabajan.

Las ventajas que contiene esta estrategia son similares a la anterior, a la que se suma la posibilidad de no encasillar a las entidades beneficiarias de la reserva en sectores determinados, ampliando de esta manera su campo de acción.

Las desventajas que puede conllevar esta estrategia son compartidas con la estrategia B: fijación una cantidad demasiado elevada a la que no lleguen las entidades sociales y la posibilidad de usar ese presupuesto social de una manera incorrecta reservando contratos – o cantidades – que no sean adecuadas, lo que puede provocar que queden desiertos y el consiguiente efecto de desánimo.

Al igual que en la estrategia C, es mucho más complicado que en las estrategias basadas en porcentajes, establecer una cantidad para cada administración pública, o nivel de las mismas. Por lo tanto, la elección de cada institución respondería en mayor medida a criterios individuales.

### *Ejemplos de Legislación*

El paradigma de esta estrategia se encuentra en Cataluña. Tanto el Ayuntamiento de Barcelona como la Generalitat, fijan anualmente una cantidad de reserva de contratos. En el caso de la Generalitat de Cataluña, dicha reserva se divide además entre los CEE y las empresas de inserción (o entidades similares). Este hecho ha cambiado en el año 2017 donde se determina una cantidad global para ambas entidades, si bien sigue manteniéndose la división por departamentos. Además de lo anterior, ambas entidades emiten informes que recogen la información sobre el grado de ejecución de dicha reserva. A modo de ejemplo, se muestran a continuación dos resoluciones -una de cada entidad- para el año 2017, en el caso de la Generalitat y 2013 en el caso del Ayuntamiento, puesto que marca las pautas sobre las que se han desarrollado posteriormente las actuaciones.

### **Generalitat de Cataluña**

*Acuerdo del Gobierno por el cual se fija, para el ejercicio 2017, la cuantía que los departamentos de la Administración de la Generalitat y su sector público han de destinar a la contratación reservada al fomento de los objetivos sociales*  
[...] Acuerda

Fijar en 11.500.000 euros la cuantía económica que los departamentos de la Administración de la Generalitat y su sector público han de destinar

durante el ejercicio 2017 a la contratación reservada a centros especiales de trabajo y empresas de inserción social.

Aprobar la distribución de esta contratación reservada en las cantidades que resulten aplicable a cada uno de los departamentos de la Administración de la Generalitat, incluido su sector público, de acuerdo con el cuadro que consta en el anexo.

### *Ayuntamiento de Barcelona*

*Mesura de govern per a la contractació pública responsable amb criteris socials i ambientals a l'Ajuntament de Barcelona (2013)*

Se fijará una cantidad global para ser adjudicada a través de la reserva social. Dicha cantidad no será inferior a 5 millones de euros. La reserva social aplicada a las empresas de inserción y las entidades sin ánimo de lucro se aplicará exclusivamente en contratos menores y procedimientos negociados sin publicidad. La reserva a centros especiales de trabajo podrá aplicarse sin límite de cantidad ni procedimiento.

## **4. Las resoluciones sobre los contratos reservados**

A diferencia de otras consideraciones sociales, los preceptos legales, que regulan los contratos reservados a ciertas entidades, dan lugar a una menor disparidad en la interpretación. Tanto la disposición adicional quinta del TRLCSP como la disposición adicional cuarta de la LCSP son claras a la hora de establecer la posibilidad de reservar el derecho a participar en los procedimientos de adjudicación de determinados contratos o de determinados lotes de los mismos a Centros Especiales de Empleo y a Empresas de Inserción. Ello, junto con otros factores, como la menor aplicación de este tipo de instrumentos frente a las cláusulas sociales y los pocos cambios necesarios en los pliegos de contratación que requieren, han hecho que exista una litigiosidad muy reducida en este ámbito. Los casos existentes pueden dividirse en dos categorías: la conveniencia o no de reservar ciertos tipos de contratos y los tipos de entidades que pueden presentar ofertas en este caso.

Las dos resoluciones estudiadas dentro de esta primera categoría proceden ambas del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón. Esta comu-

nidad autónoma ha sido una de las más activas en los últimos años y los informes de su Junta Consultiva junto con las resoluciones de este Tribunal han marcado muchas veces el camino a seguir para el resto de regiones.

La primera de las resoluciones se refiere a un contrato de traslado de equipamiento y documentación, organización de almacenes y preparación de actos institucionales. Este contrato estaba dividido en dos lotes de los cuales uno de ellos se reservaba a las empresas de inserción. Frente a esta reserva, la Federación de Empresas de Transporte de Mercancías de Zaragoza (FETRAZ) recurrió los pliegos de contratación, al considerar que deberían incluirse la obligatoriedad de tener una clasificación determinada a efectos del Impuesto de Actividades Económicas (IAE) y un título habilitante. Esgrimía además la recurrente, que la reserva de contrato a las empresas de inserción era contraria a la libre competencia al existir solamente diez empresas de este tipo en Aragón, de las que solo una realizaba actividades en este sector.

Frente a dichas alegaciones, el Tribunal se centra en primer lugar en la posibilidad de reservar contratos a este tipo de entidades. Las conclusiones sobre ello son claras, ratificando esa posibilidad mediante argumentos basados en la Directiva de 2004, y concluyendo que no establece limitación alguna para la reserva en función de la tipología o forma de la empresa. En cuanto a la supuesta disminución de la libre competencia, el Tribunal da un espaldarazo a los contratos reservados como instrumento de contratación pública responsable al razonar que:

*“El principio de apertura a la competencia, puede y debe ser limitado sobre la base de razones de interés general, como la protección del medio ambiente, la salud pública, o, como en este caso, la inserción laboral de personas con dificultades de acceso al mercado de trabajo, siempre que estas actuaciones sean proporcionadas y no vulneren el principio de igualdad de trato”.*

Se recoge también en esta resolución la carencia de fundamento legal de la exigencia por parte de FETRAZ de incluir una clasificación determinada para mudanzas ya que el mismo no “constituye el medio de delimitación del ámbito de actividades de una empresa” y, además, el objeto del contrato sobrepasaba el mero ámbito de las mudanzas.

La segunda de las resoluciones, centra el debate en la existencia de límites a los contratos reservados tanto por razón del objeto contractual como de cantidad. En este caso, se trata de un contrato reservado de “Actuaciones de mejora de la

accesibilidad en el viario público municipal”, por valor de casi cuatro millones de euros, promovido por el Ayuntamiento de Zaragoza, el cual había dividido el contrato en tres lotes, que se habían reservado en su totalidad a las empresas de carácter social.

Los argumentos esgrimidos por la Asociación de Constructores Contratistas de Obras (ACCO) son un buen ejemplo de los cauces que pueden seguir los futuros recursos por parte de las empresas tradicionales frente a este tipo de contratos. Entre ellos pueden destacarse los siguientes:

- La reserva de contratos supone una exclusión del sector de su ámbito natural.
- La introducción de este tipo de cláusulas sociales restringe la competencia y la concurrencia.
- Se fomenta el dumping social al combinar objetivos sociales con procedimientos discriminatorios.
- El uso de la reserva de mercado favorece desproporcionadamente a ciertos colectivos.
- La reserva de mercado no debe superar determinados umbrales, siendo más adecuado para ella los contratos menores.

La alegación añade a lo anterior que existe una incorrecta tipificación del contrato, puesto que por las actuaciones que recoge podría calificarse como uno de obras, alegación que el Tribunal estima como correcta.

Con respecto a la inclusión de condiciones sociales, el Tribunal admite que pueden formar parte del diseño de un contrato si bien, deben estar vinculadas, directa o indirectamente, al objeto del contrato. Sin embargo, se señala que la reserva de los tres lotes en los que se ha dividido el contrato va más allá de los límites justificados por la visión social del contrato público y, por ello, produce una restricción injustificada de la libre competencia. Esta resolución del Tribunal de Aragón no implica, por lo tanto, que no puedan reservarse contratos a centros especiales de empleo y empresas de inserción, sino que se establecen límites a la misma, para permitir su convivencia con el principio de libre competencia.

La segunda categoría a la que se hacía referencia anteriormente es el tipo de empresa a la que se le puede realizar una reserva. Si bien la resolución anterior dejaba claro que la reserva puede hacerse tanto para empresas de inserción como para centros especiales de empleo, la definición de una nueva figura legal en la

LCSP, el centro especial de empleo de iniciativa social, puede conllevar problemas puesto que la redacción final de la disposición final decimocuarta es bastante confusa y puede dejar fuera de la reserva, como en el caso concreto de Canarias, a multitud de centros de empleo existentes en la actualidad.

Sin embargo, existe un claro precedente de una legislación autonómica donde ya se discriminaba entre centros especiales de empleo para la reserva. En concreto, se trata de la Ley Foral 6/2006 de 9 de junio de Contratos Públicos de Navarra, la cual, en su artículo 9.1 recoge que:

*“Las entidades públicas sometidas a la Ley Foral deberán reservar la participación en los procedimientos de adjudicación de contratos a Centros Especiales de Empleo sin ánimo de lucro y Centros de Inserción Sociolaboral”.*

Se distingue de este modo entre los dos tipos de centros especiales de empleos que se regulan por ley –con y sin ánimo de lucro– y se limita a estos últimos la reserva de mercado.

La citada distinción en el caso de Navarra provocó una resolución del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de esa comunidad a colación de una reclamación presentada por un centro especial de empleo sin ánimo de lucro frente a otro que había conseguido ganar una licitación y de la que se dudaba que cumpliera las condiciones establecidas. Los argumentos del Tribunal para dar la razón a la demandante se basaban en que en los estatutos de la empresa adjudicataria no se hacía referencia a la obligación de reinvertir los beneficios en el objeto social de la institución, y solamente se establecía que en el plazo de tres meses debía presentarse una propuesta de aplicación de resultados. Ello dejaba vía libre para que los socios pudieran participar en las ganancias de la sociedad y, por ende, convertía a la adjudicataria en una sociedad mercantil, para la que no se podía hacer reserva.

## 5. Los condicionantes para la reserva de contratos

La legislación sobre contratación pública ha ido apoyando progresivamente la consolidación de los contratos reservados como un instrumento útil. Sin embargo, a la hora de su aplicación práctica, existen una serie de condicionantes derivados en primer lugar de la naturaleza de las empresas que pueden acceder a la reserva: las empresas de inserción y los centros especiales de empleo.

Las empresas de inserción “surgen como ejemplos paradigmáticos de empresas sociales en el marco de la construcción de perspectivas europeas de emprenditorialidad social y del tercer sector” (Quintão, 2007:33), y debido a su fuerte enfoque personalista “deben estar dotadas de un marcado tono ético” (Nieto Sampedro, 2017:22). Este tipo de entidades se regulan a nivel estatal por la ley 44/2007 de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción (en adelante LREI), que en su artículo 4 establece un porcentaje mínimo del 30 % de personas provenientes en exclusión en plantilla, que aumenta al 50% a partir del cuarto de vida de la empresa.

Por su parte, los centros especiales de empleo están regulados por el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social. Este real decreto ha sido recientemente modificado por la LCSP para recoger una nueva categoría de centros especiales de empleo, los denominados de “iniciativa social”, para los cuales se ha limitado la reserva de contratos.

Este nuevo criterio para dividir a los centros especiales de empleo no es nuevo. Ya la Confederación Nacional de Centros Especiales de Empleo (CONACEE) advertía, como respuesta a un informe solicitado por la propia entidad a la consultora Baker & McKenzie sobre la necesidad de promover “la integración laboral de TODAS las Personas con Discapacidad, y la igualdad en derechos de TODOS los Centros Especiales de Empleo”<sup>8</sup> (CONACEE, 2014:3).

Independientemente de su categorización como de iniciativa social o no, el mencionado real decreto sí mantiene el 70 % como porcentaje mínimo de trabajadores con discapacidad reconocida, sin contar el personal sin discapacidad dedicado a la prestación de servicios de ajuste personal y social, matizando de esta manera lo recogido en la ley 13/1982, del 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos que su artículo 42.2, dicha ley establecía que “la totalidad de la plantilla de los Centros Especiales de Empleo estará constituida por trabajadores minusválidos, sin perjuicio de las plazas en plantilla del personal no minusválido imprescindible para el desarrollo de la actividad”.

Fruto de esas exigencias legislativa, deben considerarse dos aspectos que afectan al alcance de las licitaciones reservadas, como son la obligación de subrogar el personal en el caso de que sea un servicio en curso, y la definición de convenio colectivo que debe aplicarse, en línea con las modificaciones introducidas por la LCSP.

8. Se han mantenido las mayúsculas del original.

### 5.1. La subrogación de personal

La subrogación de personal tiene cuatro orígenes diferenciados: a) sucesión de empresas regulada por el artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores; b) sucesión de plantillas; c) subrogación ex convenio colectivo; y d) subrogación ex pliegos (Madrigal Esteban y Martínez Saldaña, 2015:33). Sobre este primer punto, Desdentado Bonete, (2002:241) calificaba esa modificación del Estatuto de los Trabajadores como una “regulación sorpresa para una materia conflictiva”. Por su parte, en relación a la subrogación derivada del convenio colectivo cobra una mayor importancia delimitar este dentro de las, cada vez más comunes empresas multiservicio, ya que la indefinición supone “competencia desleal con empresas de servicios especializadas y sometidas claramente a un convenio colectivo sectorial” (Esteve Segarra, 2015:1).

Su existencia, garante fundamental de distintos derechos de los trabajadores, supone una limitación para las empresas que pueden participar dentro de los contratos reservados, extremo que no ha sido estudiado en la escasa literatura académica dedicada a éstos.

La obligación de subrogar el personal de la empresa adjudicataria saliente no es, en muchas ocasiones, compatible con los porcentajes determinados de personas con discapacidad y/o en riesgo de exclusión que los centros especiales de empleo y las empresas de inserción deben mantener para no ser descalificadas como tales. De este modo, en el planteamiento estratégico de la reserva de mercado habrá de tenerse en cuenta que, dado el tamaño de las entidades que pueden optar a los mismos, la gran mayoría de contratos deberán serlo para nuevas necesidades, salvo que el servicio lo prestara con anterioridad una empresa social, o bien en sectores que no contemplen la subrogación.

La obligación de subrogar el personal es, por lo tanto, uno de los extremos que deben confirmarse en la planificación de una licitación reservada. La mayoría de los sectores donde trabajan tradicionalmente este tipo de empresas, como la limpieza y la jardinería, incluyen dentro de sus convenios colectivos estatales la obligación de subrogar el personal, estableciendo que:

*“En todos los supuestos de finalización, pérdida, rescisión, cesión o rescate de una contrata, así como respecto de cualquier otra figura o modalidad que suponga el cambio en el adjudicatario del servicio que lleven a cabo la actividad de que se trate, los trabajadores de la empresa saliente pasarán a estar adscritos*

*a la nueva titular de la contrata que vaya a realizar el servicio, respetando esta los derechos y obligaciones que disfruten en la empresa saliente del servicio”<sup>9</sup>.*

Ello limita que puedan licitarse los servicios ya existentes en estos sectores de manera reservada, pero no es óbice para que pueda acudir a esta modalidad si se producen ampliaciones de los mismos, por ejemplo, nuevas dependencias o instalaciones municipales, como el ajardinado de una nueva carretera o la prestación de un servicio específico que no existiera con anterioridad.

Este problema, además, se minoraría a medida que la figura del contrato reservado vaya ganando más peso dentro de la contratación pública canaria, puesto que se podrá acudir con frecuencia al tercero de los supuestos que se apuntaba con anterioridad, es decir, la sustitución de una empresa social por otra, lo cual no incurriría en la incompatibilidad por el tipo de trabajadores, siempre que se tratara de la misma tipología de entidad.

## 5.2. El convenio colectivo de aplicación

Un segundo aspecto relacionado con las condiciones laborales tiene que ver con el convenio colectivo de aplicación dentro de los contratos reservados. La LCSP tiene entre sus principales modificaciones la obligación de que las empresas adjudicatarias apliquen, al menos, el convenio colectivo sectorial o territorial correspondiente. Una de las principales críticas que ello conlleva es la indefinición de esa expresión, puesto que no deja clara exactamente cuál sería el convenio a aplicar. A fecha de esta investigación, en muchas de las licitaciones realizadas con posterioridad a la entrada en vigor a la Ley se mantiene esta indefinición, y se ha optado por obligar a las empresas licitadoras a definir exactamente el tipo de convenio que van a aplicar, sin que la administración lo establezca de antemano.

9. Se establece el mismo texto en ambos convenios colectivos. En el caso del convenio colectivo para jardinería se recoge en el artículo 43 del Convenio colectivo de jardinería, aprobado mediante la Resolución de 19 de enero de 2016, de la Dirección General de Empleo, por la que se registra y publica el Convenio colectivo estatal de jardinería para el periodo 2015-2016, publicada en el BOE el 2 de febrero de 2016, mientras que para el convenio de limpieza, se recoge en el artículo 17 del Convenio sectorial de limpieza de edificios y locales, aprobado mediante la Resolución de 8 de mayo de 2013, de la Dirección General de Empleo, por la que se registra y publica el I Convenio colectivo sectorial de limpieza de edificios y locales, publicado en el BOE el 23 de mayo de 2013.

En el caso de los centros especiales de empleo existe una complicación añadida, puesto que este tipo de empresas están obligadas a aplicar su propio convenio colectivo, so pena de ser descalificadas en caso de no hacerlo. Se produce, por lo tanto, una posible incompatibilidad con la LCSP en caso de que la administración pública decida definir el convenio colectivo en base al sector del contrato del que se trate (por ejemplo, limpieza, mantenimiento, etc.). Por eso, cuando se realice un contrato reservado donde puedan participar los centros especiales de empleo, es conveniente bien continuar con la expresión “convenio colectivo de aplicación”, bien explicitar que se trata del propio de los centros especiales de empleo.

## 6. Conclusiones

En el cambio de la contratación pública de finalista a instrumental, los contratos reservados están llamados a jugar un papel relevante, dado que garantizan la incorporación a los procesos de licitación a entidades que tienen no solo carácter social, sino que trabajan con una serie de colectivos de difícil inserción en el mercado laboral, que afrontan dificultades añadidas al resto de la población para encontrar un empleo.

El análisis de las directivas de contratación europeas arroja como resultado una evolución que ha logrado consolidar esta herramienta e incluso, a través del artículo 77 de la Directiva 24/2014/UE, ampliado la variedad de organizaciones para las que pueden reservarse contratos, hasta cubrir un espectro más amplio de la Economía Social. Partiendo de ese marco común, el proceso de trasposición a la legislación de los Estados Miembros ha sido desigual. Las diferencias principales entre países se encuentran localizadas en el ámbito de los contratos reservados que regula el artículo 20 de la Directiva, que van desde una trasposición literal en casos como Reino Unido, Finlandia y Suecia, a la introducción de modificaciones significativas como en el caso de Lituania y Croacia.

La Ley de Contratos del Sector Público de 2017 española se encuentra entre las más avanzadas en esta comparación a nivel europeo. No solo consolida los derechos de las empresas de inserción y los centros especiales de empleo (si bien dentro de los mismos establece una limitación para los de iniciativa social que cuenta con oposición dentro de la propia CONACEE), sino que establece un compromiso para las entidades del sector estatal de un 7 % de reserva para sectores en los que tradicionalmente trabajan estas organizaciones. El reducido número de resoluciones existente valida la utilización de este tipo de licitaciones, a la vez

que permite establecer los límites adecuados para garantizar una adecuada convivencia con el principio fundamental de la libre competencia y la no discriminación. La propia ley es consciente de que la reserva de contratos supone una vulneración de tal principio, y como tal consagra tal excepción cuando establece en el artículo 132 una excepción para este tipo de contratos a la prohibición de discriminar por forma jurídica o ausencia de ánimo de lucro.

En cuanto a la implementación de los contratos reservados, se han identificado en esta investigación cuatro estrategias y se han aportado ejemplos prácticos de su implementación tanto a nivel autonómico como regional y local. El paso de la ley a la práctica se encuentra, sin embargo, con otro tipo de condicionantes jurídicos como son los requerimientos de subrogación del personal y de la aplicación de un determinado convenio colectivo, que pueden impedir un mayor impacto debido a las limitaciones que introduce.

Con la obligatoriedad de establecer un porcentaje de reserva por parte de los poderes adjudicadores recogida en la LCSP, se abre una oportunidad única para afianzar el uso de este tipo de licitaciones, sobre las cuales también sería necesario realizar un análisis económico para determinar el valor añadido que aportan. Los contratos reservados son otra de las piezas en la búsqueda de una contratación más sostenible que se propugna desde la Estrategia Europa 2020. Junto con los ya existentes ejemplos de criterios de adjudicación y condiciones especiales de ejecución para promover la igualdad, las condiciones laborales decentes y otros principios que enraízan directamente con las bases sobre las que se construye la Economía Social, son herramientas más que válidas para abrir caminos para un mayor impacto de la contratación en el bienestar social.

## Referencias bibliográficas

- BERNACIAK, M. (2014). Social dumping and the EU integration process. *European Trade Union Institute*, 06, 1–30.
- COMISIÓN EUROPEA (1996). Libro Verde para la Contratación Pública en la Unión Europea: Reflexiones para el Futuro. Comisión Europea.
- COMISIÓN EUROPEA (2010). *Comunicación de la Comisión, EUROPA 2020, Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador* (No. COM (2010) 2020 final) (p. 40). Bruselas: Comisión Europea.
- COMISIÓN EUROPEA (2011). Libro Verde sobre la modernización de la política de contratación pública de la UE Hacia un mercado europeo de la contratación pública más eficiente. Comisión Europea.
- CONACEE. (2014). *Centro Especial de Empleo: Un modelo inclusivo de futuro* (p. 8). Madrid: Confederación Nacional de Centros Especiales de Empleo.
- DE LA MORENA-LÓPEZ, J. (2012). Evolución histórica de la contratación pública en España [Observatorio de la Contratación Pública]. Disponible en <https://goo.gl/PbMUzA>
- DESDENTADO BONETE, A. (2002). La sucesión de empresa: una lectura del nuevo artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores desde la jurisprudencia. *Revista Del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, (38), 241–266.
- ESTEVE SEGARRA, A. (2015). *Las cláusulas de delimitación funcional inclusivas de las empresas multiservicios en convenios sectoriales* (pp. 1–16). Valencia: Universidad de Valencia. Grupo de investigación sobre transformaciones del Derecho del Trabajo y protección social. LABORUM 3.0. Disponible en: <https://core.ac.uk/download/pdf/71052766.pdf>
- FAEDEI. (2013). Cláusulas sociales, herramientas al servicio de la inserción socio-laboral. REAS Euskadi. Disponible en: <http://www.faedei.org/images/docs/documento26.pdf>
- FORLIVESI, M. (2015). Le clausole sociali negli appalti pubblici: il bilanciamento possibile tra tutela del lavoro e ragioni del mercato. *Centre for the Study of European Labour Law “MASSIMO D’ANTONA”*, 275, 1–48.
- GIMENO FELIÚ, J.M. (2017). La nueva Ley de Contratos del Sector Público: un nuevo escenario para la contratación pública. Consultor de Los Ayuntamientos y de Los Juzgados: *Revista Técnica Especializada En Administración Local y Justicia Municipal*, (23), 2782–2798.

- LESMESS-ZABALEGI, S., & ÁLVAREZ-DE EULATE BADA, L. (2014). Guía de Contratación Pública Socialmente Responsable. REAS-Euskadi.
- MADRIGAL ESTEBAN, M.J., MARTÍNEZ SALDANA, D., & DAVID. (2015). La subrogación de trabajadores y la sucesión de empresa en el ámbito de la contratación pública. *Actualidad Jurídica*, (40), 33–51.
- MONZÓN, J.L., & CHAVES, R. (2012). The social economy in the European Union. CIRIEC, Centre international de recherches et d'information sur l'économie publique, sociale et coopérative.
- NIETO SAMPEDRO, N.E. (2017). Ética y Eficiencia en Empresas de Inserción Laboral.
- OLIVEIRA SILVA, F. (2015, July). *Novas Diretivas da Contracao Pública*. Instituto da Construcao e do Imobiliario. Disponible en: [http://www.ij.fed.uc.pt/pdfs/apresentacoes/20150307\\_fernando-oliveira-silva.pdf](http://www.ij.fed.uc.pt/pdfs/apresentacoes/20150307_fernando-oliveira-silva.pdf)
- PACHECO-BLANCO, B., & BASTANTE-CECA, M.J. (2016). Green public procurement as an initiative for sustainable consumption. An exploratory study of Spanish public universities. *Journal of Cleaner Production*, 133, 648–656.
- PALACÍN SAENZ, B. (2018). Contratación pública social. *Contratación Administrativa Práctica: Revista de La Contratación Administrativa y de Los Contratistas*, (153), 70–81.
- QUINTÃO, C. (2007). Empresas de inserción y empresas sociales en Europa. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, (59).
- SOCIAL PLATFORM (2015). *La contratación pública al servicio del progreso social. Una guía para la transposición de la Directiva europea sobre Contratación Pública* (p. 29). Bruselas: Social Platform.
- TESTA, F., IRALDO, F., FREY, M., & DADDI, T. (2012). What factors influence the uptake of GPP (green public procurement) practices? New evidence from an Italian survey. *Ecological Economics*, (82), 88–96.
- URENA SALCEDO, J.A. dentro de GOERLICH PESET, J.M. (director). (2011). Libertades económicas, mercado de trabajo y derecho de la competencia : un estudio de las relaciones entre el ordenamiento laboral y la disciplina del mercado. Madrid: Consejo Económico y Social España.
- UTTAM, K., & ROOS, C.L.L. (2015). Competitive dialogue procedure for sustainable public procurement. *Journal of Cleaner Production*, 86, 403–416.
- VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, P. (2011). Impulso decisivo en la consolidación de una contratación pública responsable.: Contratos verdes: de la posibilidad a la obligación. *Actualidad Jurídica Ambiental*, (3), 1–11.